भारत में लोकतंत्र

समस्याएँ और चुनौतियाँ

क़क्षा 12 के लिए राजनीति विज्ञान की पाठ्यपुस्तक

भारत में लोकतंत्र

समस्याएँ और चुनौतियाँ

कक्षा 12 के लिए राजनीति विज्ञान की पाठ्यपुस्तक

लेखक

ए.एस. नारंग

संपादक

नलिनी पंत

राष्ट्रीय शैक्षिक अनुसंधान और प्रशिक्षण परिषद्

NATIONAL COUNCIL OF EDUCATIONAL RESEARCH AND TRAINING

प्रथम संस्करण
जून 2003
आषाढ़ 1925

PD 35T RNB

ISBN : 81-7450-209-2

© राष्ट्रीय शैक्षिक अनुसंधान और प्रशिक्षण परिषद्, 2003

सर्वाधिकार सुरक्षित

- प्रकाशक की पूर्व अनुमति के बिना इस प्रकाशन के किसी भाग को छापना तथा इलेक्ट्रॉनिकी, मशीनी, फोटोप्रतिलिपि, रिकॉर्डिंग अथवा किसी अन्य विधि से पुनः प्रयोग पद्धति द्वारा उसका संग्रहण अथवा प्रसारण वर्जित है।
- इस पुस्तक की बिक्री इस शर्त के साथ की गई है कि प्रकाशक की पूर्व अनुमति के बिना यह पुस्तक अपने मूल आवरण अथवा जिल्द के अलावा किसी अन्य प्रकार से व्यापार द्वारा उधारी पर, पुनर्विक्रय या किराए पर न दी जाएगी, न बेची जाएगी।
- इस प्रकाशन का सही मूल्य इस पृष्ठ पर मुद्रित है। रबड़ की मुहर अथवा चिपकाई गई पर्ची (स्टिकर) या किसी अन्य विधि द्वारा अंकित कोई भी संशोधित मूल्य गलत है तथा मान्य नहीं होगा।

एन.सी.ई.आर.टी. के प्रकाशन विभाग के कार्यालय

एन.सी.ई.आर.टी. कैंपस	108, 100 फीट रोड, होस्डेकेरे	नवजीवन ट्रस्ट भवन	सी.डब्लू.सी. कैंपस
श्री अरविंद मार्ग	हेली एक्सटेंशन बनाशंकरी III इस्टेज	डाकघर नवजीवन	निकट : धनकल बस स्टॉप
नई दिल्ली 110 016	बैंगलूर 560 085	अहमदाबाद 380 014	पनिहटी, कोलकाता 700 114

प्रकाशन सहयोग

संपादन : आर.एन. भारद्वाज
उत्पादन : अतुल सक्सेना
आवरण : बिज्ञान सूतार

रु. 50.00

एन.सी.ई.आर.टी. वाटर मार्क 70 जी.एस.एम. पेपर पर मुद्रित।

प्रकाशन विभाग में सचिव, राष्ट्रीय शैक्षिक अनुसंधान और प्रशिक्षण परिषद्, श्री अरविंद मार्ग, नई दिल्ली 110016 द्वारा प्रकाशित तथा अजय ऑफसैट प्रिंटर्स, ए-55, नारायणा इंडस्ट्रियल एरिया, फ़ेज़ I, नई दिल्ली 110 028 द्वारा मुद्रित।

प्राक्कथन

राजनीति विज्ञान को उच्चतर माध्यमिक स्तर पर एक ऐच्छिक विषय के रूप में प्रारंभ किया जाता है। विद्यालयी शिक्षा के माध्यमिक स्तर पर सामाजिक विज्ञान के एक अंग के रूप में नागरिक शास्त्र को राजनीति विज्ञान की दुरुहता से बचा कर सामान्य ढंग से पढ़ाया जाता है। वस्तुतः विद्यालयी शिक्षा के प्रथम दस वर्षों में शिक्षार्थी नागरिक और राजनीतिक संस्थाओं की कार्य शैली तथा विश्व और भारत के सम्मुख समकालीन समस्याओं का अध्ययन करते हैं। सामान्य शिक्षा के उद्देश्यों के अनुरूप, इन वर्षों में मुख्य जोर विभिन्न नागरिक और राजनीतिक प्रक्रियाओं की समझ विकसित करने पर होता है, जो समेकित सामाजिक विज्ञान पाठ्यक्रम का एक महत्त्वपूर्ण अंग है, जिसे माध्यमिक स्तर पर लागू किया जा चुका है।

प्रस्तुत पुस्तक *भारत में लोकतंत्र : समस्याएँ और चुनौतियाँ* एक नवीन पुस्तक है जो *विद्यालयी शिक्षा के लिए राष्ट्रीय पाठ्यचर्या की रूपरेखा — 2000* के परिप्रेक्ष्य में राष्ट्रीय शैक्षिक अनुसंधान और प्रशिक्षण परिषद् द्वारा विकसित राजनीति विज्ञान के नए पाठ्यक्रम पर आधारित है। नए पाठ्यक्रम की दृष्टि के अनुरूप प्रस्तुत पुस्तक का लक्ष्य शिक्षार्थियों में भारतीय लोकतंत्र की कार्य पद्धति की जानकारी और समझ को विकसित करना है। पाठ्यक्रम की विषय सामग्री का उद्देश्य भी शिक्षार्थियों में लोकतांत्रिक संस्कृति और वैज्ञानिक दृष्टिकोण के मूल्यों को स्थापित करना है।

विद्यालयी शिक्षा के लिए राष्ट्रीय पाठ्यचर्या की रूपरेखा — 2000 में उल्लिखित कुछ केंद्रीय विषयों को इस पुस्तक के संबंधित विभिन्न अध्यायों में समुचित ढंग से सम्मिलित किया गया है। प्रत्येक अध्याय के अंत में अभ्यास प्रश्नों के अतिरिक्त पुस्तक में कठिन शब्दों और अवधारणाओं को स्पष्ट करने हेतु पारिभाषिक शब्दावली भी सम्मिलित की गई है।

राष्ट्रीय शैक्षिक अनुसंधान और प्रशिक्षण परिषद् इस पुस्तक के लेखक के प्रति आभार व्यक्त करती है। परिषद्, समीक्षा मंडल के सभी विषय-विशेषज्ञों एवं पुस्तक के संपादक के प्रति भी धन्यवाद ज्ञापित करती है जिनके सुझावों और टिप्पणियों ने इस पुस्तक को प्रस्तुत आकार देने में सहायता प्रदान की है।

पुस्तक के प्रत्येक पक्ष पर सुधि पाठकों की टिप्पणियों एवं सुझावों का स्वागत है।

जगमोहन सिंह राजपूत
निदेशक
राष्ट्रीय शैक्षिक अनुसंधान और प्रशिक्षण परिषद्

नई दिल्ली
मार्च 2003

भारत का संविधान

भाग 4क

नागरिकों के मूल कर्तव्य

अनुच्छेद 51 क

मूल कर्तव्य *– भारत के प्रत्येक नागरिक का यह कर्तव्य होगा कि वह –*

(क) संविधान का पालन करे और उसके आदर्शों, संस्थाओं, राष्ट्रध्वज और राष्ट्रगान का आदर करे;

(ख) स्वतंत्रता के लिए हमारे राष्ट्रीय आंदोलन को प्रेरित करने वाले उच्च आदर्शों को हृदय में संजोए रखे और उनका पालन करे;

(ग) भारत की संप्रभुता, एकता और अखंडता की रक्षा करे और उसे अक्षुण्ण बनाए रखे;

(घ) देश की रक्षा करे और आह्वान किए जाने पर राष्ट्र की सेवा करे;

(ङ) भारत के सभी लोगों में समरसता और समान भ्रातृत्व की भावना का निर्माण करे जो धर्म, भाषा और प्रदेश या वर्ग पर आधारित सभी भेदभावों से परे हो, ऐसी प्रथाओं का त्याग करे जो महिलाओं के सम्मान के विरुद्ध हों;

(च) हमारी सामासिक संस्कृति की गौरवशाली परंपरा का महत्त्व समझे और उसका परिरक्षण करे;

(छ) प्राकृतिक पर्यावरण की, जिसके अंतर्गत वन, झील, नदी और वन्य जीव हैं,रक्षा करे और उसका संवर्धन करे तथा प्राणिमात्र के प्रति दयाभाव रखे,

(ज) वैज्ञानिक दृष्टिकोण, मानववाद और ज्ञानार्जन तथा सुधार की भावना का विकास करे;

(झ) सार्वजनिक संपत्ति को सुरक्षित रखे और हिंसा से दूर रहे; और

(ञ) व्यक्तिगत और सामूहिक गतिविधियों के सभी क्षेत्रों में उत्कर्ष की ओर बढ़ने का सतत् प्रयास करे, जिससे राष्ट्र निरंतर बढ़ते हुए प्रयत्न और उपलब्धि की नई ऊँचाइयों को छू सके।

पाठ्यपुस्तक समीक्षा कार्यगोष्ठी के सदस्य

ए.एस. नारंग
प्रोफ़ेसर, राजनीति विज्ञान,
इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय, नई दिल्ली

नलिनी पंत
अवकाश प्राप्त प्रोफ़ेसर, राजनीति विज्ञान
बनारस हिंदू विश्वविद्यालय, वाराणसी

एस.एन. झा
अवकाश प्राप्त प्रोफ़ेसर, राजनीति विज्ञान
जवाहरलाल नेहरू विश्वविद्यालय, नई दिल्ली

डी.ए. माने
प्रोफ़ेसर, राजनीति विज्ञान
मैसूर विश्वविद्यालय, मैसूर

गोपा कुमार
प्रोफ़ेसर, राजनीति विज्ञान
केरल विश्वविद्यालय
तिरुअनंतपुरम्, केरल

आर.के. आनंद
निदेशक, पत्राचार पाठ्यक्रम
दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली

वी.पी. पाण्डेय
रीडर, राजनीति विज्ञान
पत्राचार पाठ्यक्रम
दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली

सतीश चन्द्र झा
रीडर, राजनीति विज्ञान
ए.आर.एस.डी. कॉलेज
धौला कुआँ, नई दिल्ली

पूनम प्रसाद
रीडर, राजनीति विज्ञान
दयाल सिंह (सांध्य) कॉलेज
दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली

उमा आनन्द **(अनुवादिका)**
रीडर, राजनीति विज्ञान
भारती महिला कॉलेज
दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली

एस.सी. अरोरा
अवकाश प्राप्त रीडर, राजनीति विज्ञान
महर्षि दयानंद विश्वविद्यालय, रोहतक

पी.के. मिश्रा
रीडर, राजनीति विज्ञान
क्षेत्रीय शैक्षिक संस्थान, भुवनेश्वर

पी.एस. खरे
अवकाश प्राप्त प्राचार्य
अग्रसेन इंटर कॉलेज, इलाहाबाद

एस.एम. शर्मा
अवकाश प्राप्त प्राचार्य
एस.आर.एस.डी.सी. वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय
लाजपत नगर, नई दिल्ली

आर.एस. पसरीचा
अवकाश प्राप्त उप-प्राचार्य
एम.बी.डी.ए.वी. वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय
यूसुफ सराय, नई दिल्ली

अरूण प्रभा जैन
उप-प्राचार्य
ऋषभ अकादमी, मेरठ कैंट

मदन साहनी
पी.जी.टी., राजनीति विज्ञान
राजकीय वरिष्ठ माध्यमिक विद्यालय
आर.के.पुरम, नई दिल्ली

आशा कामथ
वरिष्ठ अध्यापक, राजनीति विज्ञान
डी.एम. स्कूल
क्षेत्रीय शैक्षिक संस्थान, मैसूर

एन.सी.ई.आर.टी. संकाय

सामाजिक विज्ञान एवं मानविकी शिक्षा विभाग

थैमिचोन वोलेन्ग, *लेक्चरर*
सुप्ता दास, *सेलेक्शन ग्रेड लेक्चरर*
संजय दुबे, *रीडर* **(समन्वयक)**

गांधी जी का जंतर

तुम्हें एक जंतर देता हूँ। जब भी तुम्हें संदेह हो या तुम्हारा अहम् तुम पर हावी होने लगे, तो यह कसौटी आज़माओ :

जो सबसे गरीब और कमज़ोर आदमी तुमने देखा हो, उसकी शक्ल याद करो और अपने दिल से पूछो कि जो कदम उठाने का तुम विचार कर रहे हो, वह उस आदमी के लिए कितना उपयोगी होगा। क्या उससे उसे कुछ लाभ पहुँचेगा? क्या उससे वह अपने ही जीवन और भाग्य पर कुछ काबू रख सकेगा? यानी क्या उससे उन करोड़ों लोगों को स्वराज्य मिल सकेगा, जिनके पेट भूखे हैं और आत्मा अतृप्त है?

तब तुम देखोगे कि तुम्हारा संदेह मिट रहा है और अहम् समाप्त होता जा रहा है।

मो॰ क॰ गांधी

विषय-सूची

भारत में लोकतंत्र : एक परिचय

15 अगस्त 1947 को भारत में ब्रिटिश औपनिवेशिक राज का अंत हो गया और स्वतंत्रता के उपरांत एक प्राचीन संस्कृति वाले देश, भारत, में एक नए युग का प्रारंभ हुआ। यह सत्य है कि भारत के लंबे इतिहास में यह एक महत्त्वपूर्ण दिवस था। भारतवासियों के लिए मात्र स्वतंत्रता प्राप्ति ही अपने आप में अंत नहीं था क्योंकि भारतीय स्वतंत्रता संग्राम के सेनानी केवल राजनीतिक स्वतंत्रता के लिए ही नहीं लड़े थे बल्कि उनका उद्देश्य समाज में एक नई व्यवस्था की स्थापना करना था। आर्थिक व सामाजिक असमानताओं को घटाने, जनसाधारण की गरीबी, बेरोज़गारी और अल्परोज़गार के उन्मूलन, मानव गरिमा की पुनर्स्थापना, नागरिक अधिकारों की गारंटी, सांप्रदायिक सौहार्द की पुनर्स्थापना तथा सभी को न्याय दिलाने के संबंध में स्वतंत्र भारत के नेताओं का एक स्पष्ट दृष्टिकोण था। इन अपेक्षाओं को संविधान में सम्मिलित कर, 26 जनवरी 1950 को इसे अंगीकार किया गया। यह दृष्टिकोण मुख्यतया प्रस्तावना, मौलिक अधिकारों और नीति निदेशक तत्त्वों के भागों में परिलक्षित होता है। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए संविधान निर्माताओं की लोकतंत्र में भरपूर आस्था थी।

हमने पहले भी अध्ययन किया है कि संविधान निर्माताओं ने इस उदारवादी संरचना के भीतर प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्र का प्रावधान किया है। उदारवादी लोकतंत्र की प्रमुख विशेषताएँ इस प्रकार हैं :

- सरकार का निर्माण जन-निर्वाचित प्रतिनिधियों के द्वारा होता है और वे लोगों के प्रति उत्तरदायी होते हैं।
- राजनीतिक सत्ता की प्राप्ति के लिए एक से अधिक दलों के मध्य प्रतिस्पद्र्धा होती है।
- सत्ता के लिए प्रतिस्पद्र्धा खुले तौर पर होती है, गुप्त नहीं। यह खुले चुनावों द्वारा संपन्न होती है।
- चुनाव सार्वभौमिक मताधिकार के आधार पर समय-समय पर होते हैं।
- दबाव समूहों व अन्य संगठित और असंगठित समूहों को राजनीतिक व्यवस्था में काम करने की स्वतंत्रता होती है। वे सरकार के निर्णयों को प्रभावित करने में सक्षम होते हैं।
- नागरिक स्वतंत्रताओं में भाषण की स्वतंत्रता, धार्मिक स्वतंत्रता, संघ बनाने की स्वतंत्रता आदि की गारंटी होती है।
- शक्तियों के पृथक्करण तथा एक दूसरे पर अंकुश लगाने की व्यवस्था होती है, जैसे कार्यपालिका पर विधायिका का नियंत्रण।

उपरोक्त विशेषताएँ मुख्यतया सरकार के लोकतांत्रिक स्वरूप के विभिन्न पक्षों की ओर इंगित करती हैं। आधुनिक युग के अधिकांश राजनीतिक चिंतक इस तथ्य पर एकमत हैं कि लोकतंत्र, सरकार का एक रूप मात्र ही नहीं है, अपितु व्यापक और नैतिक तौर पर यह एक जीवन पद्धति है, समाज की

एक व्यवस्था है, सामाजिक और आर्थिक संबंधों का तरीका है, और अंततः एक आस्था पर आधारित प्रणाली है। ऐसी राजनीतिक और सामाजिक-आर्थिक प्रणाली, नागरिकों की गरिमा और समानता, स्वतंत्रता, भ्रातृत्व और न्याय के सिद्धांतों पर आधारित होती है जिसमें सरकार लोगों के प्रति उत्तरदायी होती है। इन आदर्शों, सिद्धांतों और प्रतिमानों को व्यावहारिक बनाने के लिए कुछ निश्चित शर्तों की आवश्यकता होती है जिन्हें हम लोकतंत्र की आवश्यक शर्तें कह सकते हैं। इन पूर्व-आवश्यकताओं के तीन पहलू होते हैं — सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक। इन सामाजिक शर्तों में प्रतिष्ठा पर आधारित सामाजिक समानता, विधि के समक्ष समानता तथा अवसरों की समानता, शैक्षिक और सांस्कृतिक दृष्टि से विकसित नागरिक, भेदभाव का अभाव एवं सामाजिक, सांस्कृतिक और शैक्षिक प्रक्रियाओं में सहभागिता के समान अवसर सम्मिलित हैं। आर्थिक परिस्थितियों से अभिप्राय व्यापक तौर पर विद्यमान असमानताओं का लोप, गरिमामय जीवन के लिए आवश्यक न्यूनतम भौतिक आवश्यकताओं की पूर्ति, संसाधनों का न्यायसंगत वितरण, लाभकारी रोजगार के समान अवसर, समान कार्य के लिए समान वेतन, और शोषण के विरूद्ध संरक्षण है। राजनीतिक परिस्थितियों में विधि का शासन, नागरिकों में समानता तथा राजनीतिक मामलों में सहभागिता के समान अवसर, प्रत्याभूत और संरक्षित अधिकार, जिन में विशेष रूप से विचार, निष्ठा और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता सम्मिलित है। इसमें नागरिक और राजनीतिक प्रक्रियाओं में सहभागिता की स्वतंत्रता, लोगों की अपनी अथवा अपने प्रतिनिधियों की सरकार, स्वतंत्र और निष्पक्ष चुनाव तथा असहमति और विरोध के प्रति आदर की भावना भी सम्मिलित होते हैं।

अनेक राजनीतिक चिंतकों तथा पर्यवेक्षकों का मानना है कि सामाजिक व आर्थिक आवश्यकताओं की पूर्ति किए बिना लोकतंत्र की राजनीतिक शर्तों को प्राप्त करना संभव नहीं है। इसलिए, उनका सुझाव है कि लोकतांत्रिक शासन की स्थापना से पूर्व सामाजिक-आर्थिक क्षेत्र का न्यूनतम विकास जरूरी है। कुछ अन्य विचारकों का मत है कि सामाजिक-आर्थिक विकास की प्राप्ति के लिए लोकतंत्र स्वयं एक सशक्त माध्यम है। भारतीय संविधान निर्माता इस दृष्टिकोण के प्रति पूर्णतः प्रतिबद्ध हैं। वास्तव में, लोकतंत्र में उनकी इतनी गहरी आस्था थी कि स्वतंत्रता प्राप्ति के तुरंत बाद उन्होंने सार्वभौम वयस्क मताधिकार अर्थात् प्रत्येक वयस्क नागरिक को बिना भेदभाव के मतदान का अधिकार प्रदान किया।

ब्रिटेन और अमेरिका जैसे विकसित देशों में भी यह अधिकार सभी नागरिकों को विभिन्न चरणों में प्रदान किया गया। तत्कालीन परिस्थितियों में भारत में लोकतंत्र का प्रारंभ निश्चय ही एक क्रांतिकारी कदम था। संसदीय लोकतंत्र तथा सार्वभौम वयस्क मताधिकार ने भारतीय जनसाधारण को नई पहचान दी तथा नई अपेक्षाओं का संचार किया।

नए संविधान के अंतर्गत 1952 का प्रथम आम चुनाव करोड़ों निरक्षर लोगों के देश के लिए एक महान् उपलब्धि थी। उसके बाद विश्वभर के विद्वानों और पर्यवेक्षकों की अभिरुचि एक ऐसे देश के प्रति उत्पन्न हुई, जो विश्व में जनसंख्या की दृष्टि से दूसरे स्थान पर है और जहाँ वयस्क मताधिकार, मौलिक अधिकारों की गारंटी और स्वतंत्र न्याय व्यवस्था के आधार पर लोकतंत्र सफल, सुचारु एवं लोकप्रिय ढंग से कार्य कर रहा है। गरीबी और व्यापक निरक्षरता के बावजूद बाद में हुए चुनावों ने संविधान निर्माताओं के विश्वास को सही सिद्ध किया। इसमें संदेह नहीं कि प्रत्येक चुनाव के बाद भारत में लोकतंत्र का आधार व्यापक हुआ है। यह इस संदर्भ में और भी अधिक महत्त्वपूर्ण हो जाता कि जिन अधिकांश देशों ने द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात् स्वतंत्रता प्राप्त कर

लोकतांत्रिक व्यवस्थाएँ अपनाईं, वे या तो सैन्य तानाशाही अथवा एक दलीय प्रणाली के शिकार हो गए। भारत में लोकतंत्र न केवल सफल रहा है अपितु उसने काफी सीमा तक राजनीतिक स्थिरता की स्थापना में महत्त्वपूर्ण योगदान दिया है।

सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में भी भारत ने महत्त्वपूर्ण प्रगति की है। 50 वर्ष पूर्व भारत में जीवन की औसत आयु दर मात्र 27 वर्ष थी जो आज बढ़कर 63 वर्ष हो गई है। स्वतंत्रता के समय साक्षरता आज की तुलना में काफी कम थी। सातवें दशक के पूर्वार्द्ध के बाद हम न केवल खाद्य-उत्पादन की दृष्टि से आत्म-निर्भर हो गए हैं अपितु आवश्यकता से अधिक उत्पादन भी करने लगे हैं। दुग्ध-उत्पादन में भी उल्लेखनीय वृद्धि हुई है। स्वतंत्रता के समय देश में मात्र 1,362 मेगा वाट बिजली का उत्पादन होता था जो आज बढ़कर 10,000 मेगा वाट से अधिक हो गया है। औद्योगिक उत्पादन का भी व्यापक विस्तार हुआ है।

औद्योगिक, आर्थिक और तकनीकी क्षेत्रों में भी विशेषज्ञों के मतानुसार आशातीत प्रगति होने की संभावना है। यह अपेक्षा की जाती है कि सन् 2020 तक भारत प्रति व्यक्ति आय की दृष्टि से विश्व के पहले देशों में से एक होगा। अनुमान है कि भारत विश्व में 'सॉफ्टवेयर' विकसित करने वाला देश बन जाएगा। अंतरिक्ष प्रौद्योगिकी के विकास के फलस्वरूप शिक्षा, मौसम विज्ञान, आपदा प्रबंधन आदि क्षेत्रों में भी इसकी प्रगति चरम सीमा तक पहुँच जाएगी।

भारतीय लोकतंत्र में कई कमियाँ हैं। अभी तक भारत में राष्ट्रीय एकता भी स्थायी नहीं हो पाई है तथा राजनीतिक प्रणाली समस्त समूहों, श्रेणियों एवं वर्गों की अपेक्षाओं को पूरा करने में असफल रही है। भारतीय जनसाधारण का एक बहुत बड़ा भाग अत्यंत निर्धनता, निरक्षरता तथा बेरोजगारी का शिकार है। 60 प्रतिशत से भी अधिक लोग आधारभूत स्वच्छता एवं सफाई की सुविधाओं से भी वंचित हैं। सार्वजनिक स्वास्थ्य प्रणाली चरमरा रही है। स्वतंत्रता के पश्चात् जनसंख्या में तीन गुना से भी अधिक वृद्धि हुई है। निःसंदेह, कुल राष्ट्रीय उत्पादन में चार गुना वृद्धि हुई है तथा पिछले दशक के दौरान प्रति व्यक्ति आय भी दो गुना बढ़ी है, लेकिन जनसंख्या में वृद्धि तथा कुछ ही हाथों में लाभ के संकेंद्रण के कारण यह वृद्धि पर्याप्त नहीं है। परिणामस्वरूप, 5 वर्ष से कम आयु वाले लगभग 50 प्रतिशत बच्चे कुपोषण तथा अस्वस्थ वातावरण के शिकार हैं।

भारत के आर्थिक विकास के संदर्भ में एक वास्तविकता यह भी है कि वह संस्थात्मक परिवर्तनों से जुड़ नहीं पाया। यदि ऐसा हो पाता तो उसे समतावादी दिशा प्राप्त होती और भारत में व्याप्त निर्धनता का उन्मूलन हो गया होता। यही नहीं, नागरिकों को एक वांछनीय जीवन जीने के उपयुक्त तथा न्यूनतम अवसर भी प्राप्त हो जाते। क्या यह एक विडंबना नहीं कि सबसे धनी 20 प्रतिशत लोगों ने पूरे लाभांश के 50 प्रतिशत पर एकाधिकार स्थापित कर लिया है जबकि सबसे गरीब 20 प्रतिशत लोगों को मात्र 8 प्रतिशत लाभ ही प्राप्त हो सका है? संभवतः सरकारी आँकड़ों के अनुसार लगभग 35 प्रतिशत लोग गरीबी रेखा से नीचे हैं। संयुक्त राष्ट्र मानव विकास की रिपोर्ट 2002 के अनुसार विश्व के 173 देशों में भारत 128वें स्थान पर है। सरकार के सभी स्तरों पर कुल मिला कर महिला प्रतिनिधित्त्व 6 प्रतिशत से भी कम है। सार्वजनिक जीवन में बहुत से लोगों ने सत्ता प्राप्ति और धन अर्जित करना ही मुख्य धंधा बना लिया है। परिणामस्वरूप जिन आदर्शों और आशाओं को लेकर देशवासी स्वतंत्रता संग्राम से जुड़े थे, वे अभी भी साकार नहीं हो पाई हैं।

इस प्रकार भारत में एक विचित्र स्थिति उत्पन्न हो गई है। वस्तुतः राजनीतिक स्वतंत्रता, संसदीय सरकार की स्थापना और सार्वभौम वयस्क मताधिकार

की उपलब्धि के कारण जनसाधारण की अपनी एक पहचान बनी है तथा उनमें शोषण और भेदभाव के विरूद्ध चेतना भी जागृत हुई है। हालाँकि लोगों के वोट चाहने वाले राजनेताओं ने जनसाधारण की इस भावना का भरपूर लाभ तो उठाया है, लेकिन कमजोर वर्ग के लोगों को सहभागिता प्रदान करने तथा देश की सामाजिक-आर्थिक प्रगति की दिशा में कोई ठोस कदम उठाने का प्रयास नहीं किया है जिसके परिणामस्वरूप लोग व्यवस्था से दूरी महसूस करने लगे हैं तथा चुनाव प्रणाली में उनकी निष्ठा कम होती जा रही है। चुनावों के खेल में महत्त्वाकांक्षी लोगों ने जन साधारण की जातीय, सांप्रदायिक, भाषायी तथा क्षेत्रीय निष्ठा के आधार पर गणना करना आरंभ कर दिया है। इस प्रकार, चुनाव किसी सकारात्मक परिवर्तन का यंत्र बनने की बजाय, अपने में अंतिम अभीष्ट, यथास्थिति बनाए रखने एवं स्वयं को आगे बढ़ाने का साधन बन कर ही रह गए हैं। इस से एक अन्य गंभीर ख़तरा उभरा है, वह है : **अपराध का राजनीतिकरण तथा राजनीति का अपराधीकरण।**

आज भारतीय समाज का जो दृश्य उभर रहा है, वह हमारे संविधान के उच्च आदर्शों जैसे — स्वतंत्रता, समानता, भ्रातृत्व, सामाजिक न्याय, पंथनिर्पेक्षता, और विशेषतया कानून के शासन से बहुत दूर है। राष्ट्रीय एकता के स्थान पर विभाजनकारी शक्तियाँ, पृथकतावादी तत्त्व और समूह स्पष्ट रूप से उभर रहे हैं। यही नहीं, सांप्रदायिकता, क्षेत्रवाद और जातिवाद की शक्तियाँ ऐसी नकारात्मक शक्ति के रूप से उभर रही हैं जो भारत में एकता और अखंडता के प्रयास को निरंतर कमज़ोर कर रही हैं।

स्वतंत्रता के विगत 55 वर्षों में भारत ने लोकतंत्र की प्रक्रिया की सफलताओं और असफलताओं को देखा है। हमारे देश ने कई क्षेत्रों में सफलताएँ अर्जित की हैं। भारत में एक टिकाऊ संविधान, एक व्यावहारिक राजनीतिक प्रणाली, कार्यात्मक संघीय व्यवस्था और सशक्त लोकतांत्रिक परंपरा विकसित हुई है। देश काफी सीमा तक आर्थिक दृष्टि से आत्म-निर्भर हो चुका है। जीवन की गुणवत्ता में सुधार हुआ है। भारत ने विज्ञान और प्रौद्योगिकी अनुसंधान में पर्याप्त विकास किया है। विभिन्न जातियों और मानव जातीय भाषायी समूह अपनी पहचान खोए बिना एकता के सूत्र में बधें हुए हैं। मोटे तौर पर, एक वृहद् बहु-धार्मिक, बहु-जातीय, बहु-सांस्कृतिक देश भारत एकजुट रहा है।

उपरोक्त सफलताओं के बावजूद विगत कई वर्षों से देश की उपलब्धियों को नकारात्मक रूझानों की गंभीर चुनौतियों का सामना करना पड़ रहा है। राजनीतिक क्षेत्र में गतिहीनता और गिरावट आई है, आर्थिक विकास भी असंतोषजनक है। भारत विकसित देशों की तुलना में काफी पिछड़ा हुआ है। जातीय, सांप्रदायिक और भाषायी तनावों में इतनी तीव्रगति से वृद्धि हुई है कि देश की अखंडता ख़तरे में पड़ गई है। समाज युवा पीढ़ी की ओर आशा की दृष्टि से देख रहा है। उन्हें समझना होगा कि लोकतंत्र को अवरूद्ध नहीं किया जा सकता। इसी निरंतर परिवर्तनशील परिस्थितियों तथा वस्तुस्थिति के अनुरूप ढलना एवं विकसित होना होगा। इसके लिए आवश्यक है कि व्यवस्था की कार्यप्रणाली को समझा जाए। वह किस प्रकार कार्य कर रही है ? उसमें कौन से नकारात्मक रूझान उभरे हैं? क्या समस्याएँ उत्पन्न हुई हैं? उनसे हमने क्या पाठ सीखा है और अब उसमें क्या कुछ करने की आवश्यकता है? इस पाठ्यक्रम और पुस्तक का उद्देश्य आपको इन सब बातों से अवगत् कराना है ताकि आप एक गौरवशाली नागरिक के रूप में इस व्यवस्था में अपनी सहभागिता निभा सकें और इसके सुधार में अपना योगदान सुनिश्चित कर सकें। इसमें संदेह नहीं कि युवा पीढ़ी के प्रयास के परिणामस्वरूप यह देश एक महान राष्ट्र के रूप में उभरेगा।

इकाई I
भारत में चुनाव

अध्याय 1

वयस्क मताधिकार तथा चुनावी सहभागिता

वर्तमान विश्व के अन्य लोकतंत्रों के समान भारत भी एक प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्र है। इसका तात्पर्य शासन की ऐसी प्रणाली से है जिसमें राजनीतिक निर्णय जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों के द्वारा किया जाता है। प्रतिनिधियों को चुनने की सामान्य प्रक्रिया चुनाव अथवा मतदान है। राजनीतिक प्रतिनिधित्व के लिए चुनाव भले ही यथेष्ट शर्त न हों परंतु निःसन्देह वे आवश्यक शर्त अवश्य हैं। वास्तव में, कुछ विचारकों का मानना है कि चुनाव ही लोकतंत्र का मूल आधार है। स्वतंत्र व स्वच्छ चुनाव ही शासक को महत्त्वपूर्ण बनाते हैं तथा आवश्यक हो तो उन्हीं के द्वारा वे बदले भी जाते हैं। लोगों को अपनी इच्छानुसार प्रतिनिधियों को चुनने का अवसर तो चुनाव प्रदान करते ही हैं, इसके अतिरिक्त उनके द्वारा लोगों को राजनीतिक शिक्षा, राष्ट्रीय समस्याओं की जानकारी तथा नीतियों के विभिन्न पक्षों का भी पता लगता है। अतः इसमें कोई संदेह नहीं कि चुनाव लोकतांत्रिक प्रक्रिया का महत्त्वपूर्ण अंग हैं जिसके माध्यम से लोग अपनी राजनीतिक पसंद दर्शाते हैं और नागरिक के रूप में अधिकार प्रयोग करते हैं, अपने मतदान के अधिकार द्वारा व्यक्त करते है। अतः चुनावों को सार्थक एवं प्रतिनिध्यात्मक बनाने के लिए मताधिकार की व्यवस्था की जाती है।

सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार

यद्यपि चुनावों का महत्त्व तथा सार्थकता विश्व स्तर पर स्वीकृत है तथापि इस विषय पर विवाद है कि मतदान का अधिकार किसे प्राप्त हो? इस मताधिकार के अधिकार से जुड़ी शर्तें समय-समय पर और विभिन्न देशों में बदलती रही हैं। उदाहरण के लिए ब्रिटेन में यह अधिकार सर्वप्रथम धनाढ्यों को प्रदान किया गया। 19वीं शताब्दी में इसका विस्तार किया गया। 1918 तक यह अधिकार सभी पुरुषों तथा कुछ महिलाओं तक सीमित रहा। सभी महिलाओं को यह अधिकार 1928 में ही प्राप्त हुआ। अब लगभग सभी लोकतांत्रिक देशों में यह अधिकार वयस्क नागरिकों को संपत्ति, शिक्षा, प्रजाति, धर्म, लिंग और अन्य किसी भेदभाव के बिना प्राप्त है जो सार्वभौम वयस्क मताधिकार के नाम से विख्यात है। कौन से अधिकारी अथवा पद निर्वाचन के सिद्धांत पर आधारित हों, यह प्रत्येक देश की संवैधानिक व सरकारी प्रणाली पर निर्भर करता है। कुछ देशों में अधिकांश पदों पर नियुक्तियाँ (न्यायपालिका समेत) चुनाव के आधार पर होती हैं तो कुछ में ये मुख्यतया विधायी निकायों तक ही सीमित हैं। लेकिन सामान्यतया लोकतंत्र के सिद्धांतों में यह स्वीकार किया जाता है कि कानून

निर्माण व कर लगाने के लिए उत्तरदायी व्यक्तियों की नियुक्ति चुनाव द्वारा ही हो। लोकतंत्रों में चुनावों का अन्य महत्त्वपूर्ण पक्ष यह है कि चुनाव नियमित अवधि पर करवाए जाते हैं। दूसरे शब्दों में, चुनावों द्वारा प्रतिनिधियों को निश्चित अवधि के लिए निवार्चित किया जाता है तथा अवधि समाप्ति के पश्चात् दोबारा नया जनादेश प्राप्त करना आवश्यक है। चुनाव करवाने के लिए प्रत्येक देश द्वारा निर्धारित विभिन्न अंग, नियम तथा उपनियम होते हैं। इन्हीं तरीकों तथा नियमों के समूह को निर्वाचन प्रणाली कहा जाता है। कुछ प्रचलित निर्वाचन प्रणालियों की विवेचना हम इस अध्याय के अगले भाग में करेंगे। आप को यह ध्यान में रखना चाहिए कि निर्वाचन प्रणाली मुख्यतया वह तरीका है जो निर्वाचकों द्वारा डाले गए मतों को निर्वाचित निकायों में स्थानों के रूप में परिणत करता है। इस संदर्भ में महत्त्वपूर्ण तथ्य यह है कि एक निर्वाचन प्रणाली का दूसरी निर्वाचन प्रणाली से अंतर करने वाला मुख्य कारक यह है कि स्थान आबंटन का कौन सा ढंग अपनाया गया है। मोटे तौर पर यह तीन तरीकों से किया जा सकता है: सर्वाधिक मत प्राप्त करने वाले को स्थान दिया जा सकता है। (चुनाव लड़ने वाले प्रत्याशियों में जिसे सर्वाधिक मत मिले हों) अथवा बहुमत (50 प्रतिशत से अधिक) प्राप्त करने वाले प्रत्याशियों को अथवा राजनीतिक दलों को प्राप्त मत प्रतिशत के अनुपात में स्थान आबंटित किए जा सकते हैं। इस प्रकार ये तीन प्रणालियाँ है : बहुलवादी प्रणाली, बहुमत प्रणाली और अनुपातिक प्रणाली। भारत में विभिन्न पदों और निकायों के चुनाव के लिए ये तीनों पद्धतियाँ अपनाई जाती हैं।

लोक सभा तथा राज्य विधान सभाओं के चुनावों में बहुलवादी प्रणाली अपनाई गई है। राष्ट्रपति तथा उप-राष्ट्रपति के निर्वाचन में बहुमत प्रणाली का प्रचलन है तथा राज्य सभा व राज्य विधान परिषदों के चुनावों में आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली अपनाई जाती है। इनसे संबंधित प्रक्रियाओं पर हम अगले अध्याय में विवेचना करेंगे। इस अध्याय में हम लोकतंत्र की कार्य शैली के संदर्भ में भारत में चुनावी राजनीति का अवलोकन करेंगे।

भारत में वयस्क मताधिकार

भारत में संसदीय लोकतंत्र है। यहाँ निश्चित अवधि पर होने वाले चुनावों के द्वारा अंततः शासन को लोक सहभागिता के कारण वैधता प्राप्त होती है। भारत में लोकतंत्र को निरंतरता प्रदान करने में नागरिकों का मताधिकार अत्यंत महत्त्वपूर्ण है। भारत में नागरिकों को यह अधिकार संविधान द्वारा प्रदत्त है। संविधान के अनुच्छेद संख्या 326 में यह प्रावधान किया गया है कि लोक सभा तथा राज्य विधान सभाओं के सदस्यों का चुनाव वयस्क मताधिकार के आधार पर होगा, अर्थात् 18 वर्ष का (1989 से पहले यह आयु सीमा 21 वर्ष निर्धारित थी) भारत का नागरिक मताधिकार का प्रयोग करेगा जो संबद्ध विधायिका द्वारा निर्मित नियमानुसार निर्धारित तिथियों को होगा और जिसमें संविधान द्वारा घोषित अयोग्य व्यक्ति हिस्सा नहीं लेगा।

अतः स्पष्ट है कि भारत के प्रत्येक नागरिक को जाति, पंथ, धर्म, लिंग, जन्म स्थान, सामाजिक अथवा आर्थिक स्थिति के भेदभाव बिना समान मतदान का अधिकार प्राप्त है। दूसरे शब्दों में, प्रत्येक मतदाता के मत का मूल्य समान होगा। संविधान में कुछ निश्चित परिस्थितियों का उल्लेख है जिनके अंतर्गत कोई नागरिक इस अधिकार से वंचित हो सकता है। विकृत मस्तिष्क वाले अथवा चुनाव संबंधी अपराध में दंडित नागरिक इस श्रेणी में आते हैं।

भारत में जनसाधारण को प्राप्त यह राजनीतिक शक्ति (मतदान का अधिकार) निःसंदेह सामाजिक न्याय प्राप्ति की दिशा में एक महत्त्वपूर्ण साधन है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि सार्वभौम वयस्क मताधिकार

विकसित पश्चिमी देशों में भी धीरे-धीरे विकसित हुआ जबकि भारत में इसे प्रारंभ से ही लागू कर दिया गया था। भारत में मतदान के अधिकार को केवल संसदीय लोकतंत्र के कार्यसंचालन हेतु ही आवश्यक नहीं माना गया अपितु जन सहभागिता के माध्यम से सामाजिक-आर्थिक न्याय प्राप्त करने में उत्तरदायी व जवाबदेह सरकार, तथा लोगों की सहभागिता बढ़ाने के यंत्र के रूप में भी आवश्यक है। राजनीतिक प्रक्रिया में इसे अपरिहार्य रूप में देखा जाता है। यह बात याद रखने योग्य है कि लोक सभा व विधान सभा के चुनावों के अतिरिक्त स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं जैसे — नगरपालिकाओं, निगमों व पंचायती राज की संस्थाओं आदि के भी चुनाव होते हैं जो लोगों को विभिन्न स्तरों पर अपना नियंत्रण रखने तथा चुनाव करने का अवसर प्रदान करते हैं। राष्ट्रपति तथा उप-राष्ट्रपति के भी चुनाव होते हैं लेकिन इन चुनावों में लोग प्रत्यक्षत: नहीं परंतु अप्रत्यक्षत: अपने प्रतिनिधियों, के जैसे — संसद व विधान सभाओं के माध्यम से, चुनाव में भाग लेते हैं। वस्तुत: भारत में चुनाव राजनीतिक प्रक्रियाओं के केंद्रीय बिंदु बन गए हैं। चुनाव पूरे जोश के साथ लड़े जाते हैं तथा उनमें मतदाताओं की महत्त्वपूर्ण हिस्सेदारी भी होती है। संविधान लागू होने के विगत 52 वर्षों के दौरान लोक सभा के 13 आम चुनाव एवं विधान सभाओं के कई चुनाव संपन्न हुए हैं। केंद्र और राज्यों, दोनों में सरकार के लोकतांत्रिक परिवर्तन हुए हैं। यद्यपि चुनावी प्रक्रिया में कई बार चुनावों के दौरान असमान्यताएँ व अनाचार भी देखने को मिलते हैं तथापि न्यूनाधिक चुनाव सरकारों के शांतिपूर्ण परिवर्तन और लोगों की इच्छाओं और विरोध को अभिव्यक्त करने का साधन बने हैं।

राजनीतिक सहभागिता

भारत में वयस्क मताधिकार के आधार पर पहला आम चुनाव 1951-52 में हुआ। लोक सभा व सभी विधान सभाओं के चुनाव साथ-साथ हुए। 1957 के दूसरे आम चुनाव भी साथ-साथ हुए। 1962 के तीसरे आम चुनाव भी केरल व उड़ीसा को छोड़कर, साथ-साथ ही संपन्न हुए। इसी तरह, 1967 में हुए चौथे आम चुनाव, नागालैंड और पांडिचेरी को छोड़कर साथ-साथ ही हुए। परंतु 1967 के बाद, विधान सभाओं के चुनाव लोक सभा के चुनावों के साथ नहीं हो सके। लोक सभा के पाँचवे आम चुनाव 1971 में हुए और उसके बाद आम चुनाव 1977, 1980, 1984, 1989, 1991, 1996, 1998 व 1999 के दौरान संपन्न हुए। इस तरह अब तक लोक सभा 13 एवं विभिन्न राज्य विधान सभाओं के अनेक आम चुनाव हो चुके हैं।

चुनाव सहभागिता को देखते हुए मतदान प्रतिशत में वृद्धि के रूझान देखे गए हैं यद्यपि जहाँ-तहाँ उतार-चढ़ाव भी रहे हैं (देखें तालिका 1.1)। अध्ययन दर्शाते हैं कि शहरी व ग्रामीण, दोनों क्षेत्रों में मतदान प्रतिशत में बढ़ोत्तरी हुई है। इसी तरह प्रत्येक चुनाव में महिला सहभागिता में वृद्धि देखी गई है, किंतु कुछ ग्रामीण निर्वाचन क्षेत्रों में महिला सहभागिता में काफी कमी भी रही है।

यह स्पष्टतया दर्शाता है कि मतदान के अधिकार तथा स्वतंत्र चुनाव प्रणाली के चलते भिन्न-भिन्न भागों में रहने वाले लाखों लोग राजनीतिक प्रक्रिया में भाग लेकर अपने लिए सुअवसर एवं सत्ता में भागीदारी की खोज करते हैं तथा उससे लाभान्वित होते हैं। साथ ही यह भी सत्य है कि मतदान की प्रक्रिया राजनीतिक चेतना अथवा सहभागिता का प्रमाण नहीं है। कई बार तो देखा जाता है कि जाति, धर्म अथवा सामुदायिक भावनाओं के दबाव में आकर मतदाताओं से मतदान करवाया जाता है अथवा आर्थिक और सामजिक दृष्टि से शक्तिशाली लोग प्रलोभनों के माध्यम से या उन्हें डरा धमका कर उनसे जबरन मतदान करवाते हैं। इस तरह के अनभिज्ञ और अनिच्छुक लोगों द्वारा किया

जाने वाला मतदान राजनीतिक दृष्टि से जागरूक मतदाताओं द्वारा किए गए मतदान से गुणात्मक स्तर पर भिन्न होता है। भारत में विभिन्न चुनावों तथा मतदानों के रूझानों के परिणाम यह स्पष्ट करते हैं कि भारतीय मतदाता का आचरण किसी एक कारण से निर्धारित नहीं होता। इनमें सामाजिक, राजनीतिक व आर्थिक कारण सम्मिलित होते हैं। आइए, यह देखें कि ये विभिन्न कारक किस प्रकार मतदाता की सहभागिता व आचरण को निर्धारित करते हैं।

तालिका 1.1: आम चुनावों पर एक दृष्टि

वर्ष	निर्वाचन हेतु सीटें	उम्मीदवार	मतदाता	मतदाता प्रतिशत	मतदान केंद्र
1952	489	1,864	173,213,635	61.2	196,084
1957	494	1,591	193,652,069	62.2	220,478
1962	494	1,985	216,372,215	55.0	238,244
1957	520	2,369	249,003,334	61.3	267,555
1971	518	2,784	274,094,493	55.3	342,944
1977	542	2,439	321,174,327	60.5	358,208
1980	542	4,620	356,590,700	56.9	358,208
1984	542	5,481	399,816,294	64.0	434,442
1989	543	6,160	498,906,429	62.0	505,751
1991	543	8,699	514,126,390*	61.0	594,797*
1996	543	13,952	592,572,288	57.9	767,462
1998	543	4,750	605,884,103	62.0	773,494
1999	543	4,648	619,559,944	59.9	774,607

* जम्मू और कश्मीर को छोड़कर

स्रोत : पी.आई.बी., सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय और चुनाव आयोग।

चुनावी सहभागिता एवं व्यवहार के निर्धारक तत्त्व

जैसा कि पहले बतलाया जा चुका है, चुनाव लोगों को राजनीतिक प्रक्रिया को प्रभावित करने के अवसर एवं प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से सत्ता किनके हाथों में होगी — यह तय करने का अवसर प्रदान करता है। चुनाव जनहित की स्पष्ट अभिव्यक्ति भी है। मतदान तथा किसी उम्मीदवार के पक्ष में मत डालने का कारण मतदाता के निजी कारणों एव अवधारणाओं तथा पूरे समूह का एक अंग होने से निर्धारित होता है। साथ ही मतदान व्यवहार अल्पकालिक और दीर्घकालिक प्रभावों से निर्मित होता है।

अल्पकालिक प्रभाव

अल्पकालिक प्रभाव किसी चुनाव विशेष तक ही सीमित रहते हैं, इसलिए सामान्यत: चुनाव रूझानों को *निर्धारित नहीं करते। चुनाव के समय आर्थिक अवस्था* एक महत्त्वपूर्ण अल्पकालिक कारक है। इसमें बेरोज़गारी की स्थिति, मुद्रा स्थिति, आवश्यक वस्तुओं की उपलब्धि अथवा अनुपलब्धि आदि सम्मिलित होते हैं। भारत में ऐसे उदाहरण हैं जब चुनाव अभियान में प्याज जैसी चीज़ों की बढ़ती कीमतें अथवा मुद्रास्फीति को नियंत्रित करने में सरकारी असफलता प्रमुख मुद्दे रहे हैं। जीवन की स्थानीय स्थिति जैसे जल व विद्युत आपूर्ति की स्थिति, सड़कों की अवस्था एवं कानून व व्यवस्था की स्थिति ने भी सामान्य अथवा विशेष निर्वाचन क्षेत्रों में मतदान व्यवहार को प्रभावित किया है। मतदान में एक अन्य अल्पकालिक प्रभाव दलीय नेताओं के व्यक्तित्व और जनता में उनकी चुनाव साख है। 1971 में श्रीमती इंदिरा गांधी के चमत्कारिक व्यक्तित्त्व व लोकप्रियता ने उनकी पार्टी को काफी मत दिलवाए। 1984 में राजीव गांधी की युवा व ईमानदार छवि ने मतदाताओं के विभिन्न वर्गों को काफी हद तक प्रभावित किया जिसके कारण कांग्रेस को आम चुनाव के दौरान अभूतपूर्व सफलता मिली। फिर 1989 में वी. पी सिंह की बढ़ती लोकप्रियता ने काफी मतदाताओं को प्रभावित किया जिसके कारण उन्हें और उनके सहयोगियों को भारी मत प्राप्त हुए। इसी तरह 1999 के चुनाव में अटल बिहारी वाजपेयी के चमत्कारिक व्यक्तित्व ने उन्हें व उनके गठबंधन को यथेष्ट मत दिलवाने में सहायक हुआ। अत: यह स्पष्ट हो जाना चाहिए कि नेताओं की छवि एवं लोकप्रियता अपने आप में चुनाव आचरण को प्रभावित करने वाले कारकों में से केवल एक है लेकिन इसका प्रभाव अधिक समय तक नहीं टिक सकता।

चुनाव से पहले हुई कुछ विशिष्ट और महत्त्वपूर्ण घटनाएँ भी चुनाव परिणाम को प्रभावित करती हैं। 1971 में बांग्लादेश को लेकर भारत-पाक युद्ध में भारत की विजय के फलस्वरूप 1972 में हुई राज्य विधान सभाओं के चुनावों में कांग्रेस (आई.) को *भारी बहुमत प्राप्त हुआ। परंतु 1977 में आपातकालीन* घोषणा के फलस्वरूप लोक सभा व विधान सभा, दोनों चुनावों में उसे मतों का भारी नुकसान उठाना पड़ा। 1984 में पंजाब तथा भारत के कुछ अन्य भागों में युद्धसंलग्नता तथा बाद में प्रधान मंत्री इंदिरा गांधी की हत्या से कांग्रेस को सहानुभूति मत काफी सीमा तक प्राप्त हुए। भ्रष्टाचार प्रकरणों के भंडाफोड़ के कारण 1989 में उसे भारी असफलता का सामना भी करना पड़ा। राम जन्मभूमि से संबंधित घटनाओं के कारण 1996 में भारतीय जनता पार्टी (भा.ज.पा.) को काफी लाभ मिला तथा यह पहली बार लोक सभा में सबसे बड़े दल के रूप में उभर कर आई। पुन: परमाणु परीक्षण एवं कारगिल युद्ध ने 1999 के 13वीं लोक सभा के चुनावों में कतिपय वर्गों को निश्चय ही प्रभावित किया जिससे भा.ज.पा. और उसके सहयोगी दलों को मत बटोरने का एक अच्छा अवसर मिला।

एक अन्य अल्पकालिक प्रभाव, जो गत वर्षों में विशेष महत्त्वपूर्ण बन गया है, वह है — मीडिया का प्रभाव। चुनावी प्रभाव का एक दूसरा अल्पकालिक कारक हाल के वर्षों में संचार-साधनों की भूमिका है। मुद्दों का प्रदर्शन, नेताओं की अच्छी अथवा बुरी छवि को उभारना तथा मत एवं रूझान जानने के प्रतिमान मतदाताओं के चुनाव आचरण को प्रभावित करते हैं। लेकिन जैसा कि पहले बतलाया जा चुका है कि ये कारक चुनाव आचरण को अल्पकालिक तौर पर ही प्रभावित करते हैं। निःसंदेह यह सही है कि चुनाव आचरण में थोड़ा सा परिवर्तन भी मतदान परिणामों को महत्त्वपूर्ण ढंग से बदल देता है। फिर भी, मतदाताओं पर प्रमुख प्रभाव सामाजिक, आर्थिक तथा वैचारिक कारणों का होता है और ये प्रभाव दीर्घकालिक होते हैं।

दीर्घकालिक प्रभाव

सामाजिक

मतदान आचरण को प्रभावित करने वाले सामाजिक कारकों में आयु, लिंग, शिक्षा, निवास, (ग्रामीण अथवा शहरी), जाति, समुदाय, धर्म आदि को सम्मिलित किया जा सकता है। विभिन्न चुनावी अध्ययनों ने इन आधारों पर मतदान तथा मतदाताओं के व्यवहार में अंतर दर्शाया है। उदाहरण के लिए देखा गया है कि युवा मतदाताओं की सहभागिता प्रायः कम होती है। 30 से 50 वर्ष की आयु वाले मतदाताओं का मत प्रतिशत सर्वाधिक होता है तथा 50 वर्ष से ऊपर वाले मतदाताओं की स्थिति बीच की होती हैं। इसी तरह भारत में पुरूषों की अपेक्षा महिलाओं में कम राजनीतिक प्रभावोत्पादकता, कम राजनीतिक इच्छा तथा अनभिज्ञता की मात्रा अधिक पाई जाती है। विशेषतया ग्रामीण क्षेत्रों में महिलाएँ या तो मतदान करती ही नहीं और करती भी है तो परिवार के पुरूषों के निर्देशानुसार। साधारणतया विवेकपूर्ण निर्णय में उच्च स्तरीय शिक्षा एक आलोचनात्मक मानक मानी जाती है, परंतु, बहुत से अध्ययन सहभागिता की दृष्टि से पुष्टि करते हैं कि शिक्षित मतदाताओं की तुलना में अशिक्षित मतदाताओं का प्रतिशत अधिक होता है। निःसंदेह, यह सही है कि उम्मीदवार के निर्वाचन के संबंध में दोनों अलग-अलग रूप में कार्य करते हैं।

निवास स्थान के संदर्भ में, पहले यह देखा जाता रहा है कि भारत के शहरी निर्वाचन क्षेत्र चुनावी दृष्टि से अधिक राजनीतिकृत थे लेकिन अब ग्रामीण मतदाताओं ने चुनावों में उल्लेखनीय ढंग से भाग लेना प्रारंभ कर दिया है और चुनावों में निर्णायक भूमिका निभा रहे हैं। विभिन्न राज्यों और अलग-अलग चुनावों में काफी विभिन्नताएँ हैं। मत आचरण मुद्दों व जाति निष्ठा की कसौटी पर दोनों (शहरी एवं ग्रामीण) का अलग-अलग होता है। ग्रामीण मतदाता जाति समीकरणों से अधिक प्रभावित होते हैं जबकि शहरी क्षेत्रों में मुद्दों को अधिक महत्त्व दिया जाता है।

जाति

भारत में चुनावी आचरण को प्रभावित करने में जाति अत्यधिक महत्त्वपूर्ण कारक बन चुका है। लोग, विशेषतया ग्रामीण क्षेत्रों में जाति निष्ठाओं से अधिक प्रेरित होते हैं। उम्मीदवार प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से, जाति व उप-जातीय आधार पर अपील करते हैं। पहले, उच्च जातियाँ अपना समर्थन आधार बढ़ाते थे। पिछले दो दशकों से अनुसूचित व अन्य पिछड़ी जातियाँ जाति के आधार पर महत्त्वपूर्ण ढंग से एकजुट हो रही हैं। ऐसे भी मौके रहे हैं जब उच्च जातियाँ बल प्रयोग करके निम्न जातियों को अपनी इच्छानुसार मतदान करने के लिए विवश करती रही हैं। हाल के वर्षों में निम्न जातियाँ विशेष रूप से सक्रिय हो गई हैं तथा जाति के आधार पर मत बटोरने के लिए अपनी जातियों को संगठित कर रही हैं। इस संदर्भ में, एक महत्त्वपूर्ण तथ्य यह है कि प्रमुख राजनीतिक दलों व

संगठनों के नेता दलित मतों को अपनी हार-जीत का महत्त्वपूर्ण कारक मानने लगे हैं। कुछ पर्यवेक्षक भारतीय चुनावों में जाति प्रयोग को एक अत्यधिक सकारात्मक पहलू मानते हैं। उनका मानना है कि इससे उच्च जातियों से सत्ता मध्यजातियों को हस्तांतरित होती है जो निम्न जातियों के सशक्तीकरण में मदद करती है। दूसरा मत यह है कि चुनावी राजनीति में वयस्क मताधिकार तथा पंचायती राज संस्थाओं ने शासक वर्गों की स्थिति मज़बूत करने तथा उसे वैधता प्रदान करने में मदद की है। राजनीति में जातिवाद के विभिन्न पहलुओं का अध्ययन हम अगले अध्याय में करेंगे। यहाँ यह याद रखना महत्त्वपूर्ण है कि भारतीय चुनावी आचरण में, विशेषतया ग्रामीण क्षेत्रों में, जाति जागरुकता का सशक्त उपकरण, संचार का माध्यम, प्रतिनिधित्व और नेतृत्व का साधन बन गई है।

धर्म

जाति के समान ही धर्म एक अन्य कारक है जिसका प्रयोग मतदाताओं को संगठित करने के लिए किया जाता है। भारत जैसे देश में, जहाँ लोगों के दिमाग में धर्म की जड़ें अंदर तक घुसी हुई हैं, नेताओं के लिए धर्म के नाम पर वोट माँगना लाभप्रद सिद्ध होता है। वे लोगों की धार्मिक भावनाओं का भरपूर लाभ सकारात्मक एवं नकारात्मक रूप में उठाते हैं। भारत के विभाजन के प्रारंभिक वर्षों में कुछ दलों ने अल्पसंख्यकों की परिस्थितियों की आशंकाओं का लाभ उठाया। अतः अल्पसंख्यकों ने अपनी धार्मिक पहचान व सुरक्षा को ध्यान में रखते हुए दलों का चयन किया। ये ही परिस्थितियाँ आगे चलकर सांप्रदायिक वोट-बैंक के रूप में परिणत हुईं। विगत कुछ वर्षों से कुछ दल धर्म, परंपरा, इतिहास आदि के नाम पर मत आचरण को प्रभावित करने का प्रयास कर रहे हैं।

आर्थिक कारक

आर्थिक कारकों के परिप्रेक्ष्य में यह अपेक्षा की जाती है कि उच्च, मध्यम तथा निम्न आय वाले समूहों के मतदान में भिन्नता होगी। उच्च तथा मध्य आय समूह की दिलचस्पी समाज की समस्याओं में होती है, राजनीतिक दृष्टि से वे अधिक जागरूक होते हैं तथा अपने दीर्घकालिक हितों के लिए सरकारी नीतियों के प्रभाव के प्रति सचेत रहते है। दूसरी ओर, गरीब परिवारों के लोगों की चिंता उनकी व्यक्तिगत आर्थिक समस्याएँ होती हैं। उनकी प्रमुख चिंता नौकरी खोजने, उसे बनाए रखने अथवा दो समय के भोजन की है। अतः वे अपनी तात्कालिक और जीवन संबंधी समस्याओं के दबाव में आकर मतदान करते हैं। वे अपने नियोक्ताओं अथवा मालिकों के निर्देशानुसार मतदान करने को बाध्य किए जा सकते हैं अथवा अपना वोट बेच भी सकते हैं।

वस्तुस्थिति यह है कि गरीबी रेखा से नीचे अथवा उससे थोड़े ऊपर के मतदाताओं की संख्या सबसे अधिक है। गरीब, अनपढ़, जातीय, धार्मिक अंधविश्वासों से ग्रस्त तथा उपयुक्त सूचनाओं के अभाव में ये लोग चुनाव केंद्रों की ओर हाँके जाते हैं। कई अध्ययनों ने उजागर किया है कि गाँवों के गरीब, मालिकों के निर्देशानुसार मतदान करते हैं; चाहे वे मजदूर हो अथवा बँटाईदार, दलित हों अथवा थोड़ी उच्च जाति के, सभी 'मालिक' के आदेशानुसार प्रत्याशियों के पक्ष में मतदान करते हैं। निःसंदेह इस वर्ग में काफी जागरूकता आ रही है लेकिन अभी भी ये अपनी इच्छानुसार तथा अपने हितों से प्रेरित होकर मतदान नहीं कर पाते।

वर्ग एवं व्यवसाय के आधार पर भी मत आचरण में अंतर देखने को मिलता है। समृद्ध एवं मज़दूर वर्ग, उद्योगपति एवं कृषक, व्यापारी एवं व्यवसायी, दलों और प्रत्याशियों का चयन वर्गीय आधार पर ही करते हैं। हालाँकि जाति, धर्म आदि जैसे कारकों की भी इसमें भूमिका होती है।

व्यक्तियों व समूहों के मत आचरण को सामाजिक–आर्थिक कारक महत्त्वपूर्ण ढंग से प्रभावित करते हैं तथापि इसमें राजनीतिक कारकों की दीर्घकालिक महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है। कुछ महत्त्वपूर्ण कारक हैं — विचारधारा, परिवार व दल संबद्धता। प्रत्येक समाज में काफी संख्या में लोग किन्ही विचारधाराओं व मूल्यों से जुड़े रहते हैं जैसे — पूँजीवाद, समाजवाद, रूढ़ीवाद, उदारवाद, पंथनिरपेक्ष या कट्टरवाद आदि। इनके मत आचरण स्पष्टत: इनकी प्रतिबद्धताओं से निर्धारित होते हैं न कि अल्पकालिक प्रभावों अथवा सामाजिक प्रतिष्ठा से। अधिकांश मामलों में विचारधारात्मक प्रतिबद्धता व्यक्ति की सामाजिक प्रतिष्ठा से निर्धारित होती है। उदाहरण के लिए, मजदूर वर्ग के लोगों का झुकाव समाजवादी व साम्यवादी विचारधाराओं के प्रति होता है। इसी प्रकार, उद्योगपति तथा व्यापारी वर्ग का झुकाव पूँजीवादी मूल्यों के प्रति अधिक होता है।

परिवार की राजनीतिक पृष्ठभूमि भी एक महत्त्वपूर्ण निर्धारक कारक है। राजनीतिक दृष्टि से, सक्रिय परिवारों में पाया जाने वाला प्रारंभिक राजनीतिक सामाजीकरण प्रत्यक्ष व अप्रत्यक्ष रूप से बच्चों पर प्रभाव डालता है। वास्तव में जो माँ–बाप राजनीति में सक्रिय हैं अथवा रुचि रखते हैं, वे अपने बच्चों को परिवार की परंपराओं के अनुरूप राजनीति में भाग लेने के लिए प्रोत्साहित व प्रेरित करते हैं। यह आवश्यक नहीं कि बच्चे अपने माँ–बाप की निष्ठा का अनुसरण करें तथापि प्रारंभिक सामाजीकरण एक महत्त्वपूर्ण निर्धारक तत्त्व तो होता ही है।

मत आचरण का एक अन्य महत्त्वपूर्ण कारक है दलों के प्रति मनोवैज्ञानिक लगाव, जो लोगों की दलीय पहचान को प्रतिबिंबित करता है। कुछ ऐसे लोग होते हैं जो दलों के औपचारिक सदस्य होते हैं अथवा दल विशेष से संबद्ध होते हैं। ऐसे लोग दल के दीर्घकालिक समर्थक होते हैं तथा अपने दल के पक्ष में मतदान करते हैं। ऐसे मामलों में मतदान साझेदारी का परिणाम होता है न कि नीतियों, व्यक्तित्व, अभियान अथवा संचार साधनों की भूमिका आदि का प्रभाव होता है । स्वतंत्रता प्राप्ति के प्रारंभिक वर्षों में लोगों का स्वतंत्रता संग्राम व नवभारत की परिकल्पना से जुड़े होने के कारण मत आचरण में दलीय पहचान सशक्त रूप से प्रभावित रहे। अब यह इतना सशक्त नहीं रह गया है। आज चुनाव–दर–चुनाव मतदाता दलों के मूल्यांकन के आधार पर मतदान करने को प्राथमिकता देते हैं। वैचारिक, पारंपरिक, जातीय अथवा सांप्रदायिक आधार पर दीर्घ कालिक संबंध आज भी दिखलाई दे जाते हैं। परंतु राजनीतिक दल इन सुदृढ़ प्रतिबद्धताओं पर निर्भर नहीं रह सकते। उनमें से अधिकांश उपरोक्त तकनीकों के माध्यम से मतदाताओं को अपनी ओर आकर्षित करने का प्रयास करते हैं।

चुनाव आचरण : प्रतिमान व रूझान

मत आचरण की उपरोक्त विवेचना से स्पष्ट है कि मतदाताओं का निर्णय किसी एक कारक पर निर्भर नहीं करता है। मतदाताओं के निर्णय अपने सामाजिक समूह, दीर्घकालिक संबंधों, चुनाव के मुद्दों की समझ, अर्थव्यवस्था की अवस्था, तत्कालीन सामाजिक परिस्थितियों, दल का नेतृत्व करने वाले नेताओं, दल की छवि, चुनाव अभियान इत्यादि से प्रभावित होते हैं। इसके अतिरिक्त, मतदाताओं को प्रभावित करने में मीडिया की भूमिका काफी बढ़ गई है। इसलिए किसी भी समाज के मत आचरण का वर्णन करना कोई सरल कार्य नहीं है। फिर भी, कुछ ऐसे स्पष्ट रूझान हैं जो मत आचरण की ओर संकेत करते हैं। मत आचरण के कुछ महत्त्वपूर्ण प्रतिमानों व रूझानों का हम अगले पृष्ठ पर उल्लेख कर रहे हैं।

दलों के लिए मतदान

लोक सभा के विगत 13 आम चुनावों के दौरान यह बिल्कुल स्पष्ट हो गया है कि भारत में मतदाताओं ने व्यक्तियों के स्थान पर प्रमुखत: दलों के लिए ही मतदान किया है। इसका एक परिणाम यह हुआ कि प्रगाढ़ सामाजिक संबंधों और प्रभावों के बावजूद निर्दलीय कुछ ज्यादा नहीं कर पाए। समय के साथ निर्दलीय उम्मीदवारों का भाग्य काफी अंधकारमय हुआ है।

यह देखा गया है कि यद्‌यपि आम मतदाता दल के लिए मतदान करता है न कि उम्मीदवार के लिए, फिर भी वे दल के नेता के व्यक्तित्व और लोकप्रियता से प्रभावित होते हैं। इस दृष्टि से, व्यक्ति महत्त्वपूर्ण रहता है। कई मामले इसे सत्य सिद्‌ध करते हैं और इसी कारण दल अपने-अपने शीर्षस्थ नेताओं की छवि को हीरो के रूप में प्रदर्शित करते हैं। इसके फलस्वरूप दल अपनी विचारधारा एवं कार्यक्रमों की अपेक्षा अपने नेताओं की छवि पर निर्भर हो जाते हैं।

सामाजिक निष्ठाएँ

जबकि साधारणतया लोग व्यक्ति की अपेक्षा दलों के पक्ष में मतदान करते हैं तथापि यह केवल दल के साथ मनोवैज्ञानिक अथवा वैचारिक लगाव के कारण ही नहीं होता। वास्तव में, वे सामाजिक समूहों जैसे — जाति, धर्म, क्षेत्र, प्रजाति और वर्ग विशेष के प्रति निष्ठा के आधार पर मतदान करते हैं। इसके परिणामस्वरूप जाति व धर्म के आधार पर दल बढ़ते और सफल होते हैं। यह इस विश्वास के विपरीत है कि आधुनिकीकरण व विकास के साथ जाति व धर्म के पारंपरिक बंधन कमजोर हो जाएँगें। इसका तात्पर्य यह कदापि नहीं है कि लोग अपने निजी हितों पर ध्यान नहीं देते। वास्तव में कई घटनाओं के कारण, विशेषतया आर्थिक विकास प्रक्रिया की असफलता के कारण व्यक्ति के निजी हित, सामाजिक हित समूहों से जुड़ गए हैं। अनुसूचित जातियों में बहुजन समाज पार्टी की लोकप्रियता, बिहार व उत्तर प्रदेश में अन्य पिछड़ी जातियों का, सर्वत्र जातीय संघों का कुकरमुत्तों की तरह बढ़ना, क्षेत्रीय दलों का बढ़ना तथा सफल होना और धार्मिक घटनाओं एवं मद्‌दों का चुनावों के दौरान प्रयोग, इन्हीं तथ्यों की पुष्टि करता है।

राष्ट्रीय तथा स्थानीय मुद्‌दे

यह सच है कि ग्रामीण तथा शहर की गंदी बस्तियों में रहने वाले करोड़ों मतदाता भ्रम तथा वास्तविकता में अंतर नहीं कर पाते तथा भावनात्मक मोर्चाबंदी के शिकार हो सकते हैं। फिर भी उनका मतदान सरकार के क्रियाकलापों व मुद्‌दों के महत्त्व से अछूता नहीं रहता। वास्तव में विभिन्न चुनाव परिणामों ने सिद्‌ध किया है कि लोगों ने न केवल चुनावों के महत्त्व को समझा है अपितु लोकतांत्रिक तरीके से अपने विद्रोह को व्यक्त भी किया है। सत्तारूढ़ दलों को, केंद्र तथा सभी राज्यों सहित, सरकारी मशीनरी के दुरूपयोग तथा तिकड़मों के बावजूद, अपदस्थ कर लोगों ने यह सिद्‌ध कर दिया है कि वे चुनाव के यंत्र का प्रयोग निष्क्रिय सरकारों को उखाड़ फेंकने हेतु कर सकते हैं। इसका स्पष्ट तथा ज्वलंत उदाहरण 1977 के चुनावों में आपात कालीन घोषणा को अस्वीकार करना था।

पुरूष प्रधानता

भारतीय चुनावों में प्रारंभ से ही महिला प्रतिनिधित्व के प्रति उपेक्षा रही है। यह एक बहुत ही दिलचस्प बात है कि पिछले दो दशकों से लगभग सभी राजनीतिक दल महिला सशक्तिकरण की बात तो करते हैं तथा उन्हें विधायिकाओं में 33 प्रतिशत प्रतिनिधित्व देने का वायदा भी कर रहे हैं लेकिन जब प्रत्याशी खड़े करने

की बात आती है तो अधिकांश दल महिला प्रत्याशियों की उपेक्षा कर देते हैं।

धन, संचार साधन तथा बाहुबल

भारतीय चुनावों में उभरने वाला एक अन्य विघ्नात्मक रूझान धन, संचार साधन व बाहुबल का दुरुपयोग है। दुर्भाग्यवश पिछले तीन दशकों से राजनीतिक शक्ति अपने आप में ही महत्त्वपूर्ण बन गई है। इसका प्रयोग परिवर्तन लाने के लिए नहीं अपितु विशेषाधिकारों की प्राप्ति, यथास्थिति को बनाए रखने तथा स्वार्थपूर्ति के लिए किया जाने लगा है। चुनाव ही अपने आप में ही लक्ष्य बन गए हैं, जिन्हें किसी भी कीमत पर जीता ही जाना चाहिए। परिणामस्वरूप, हमारी चुनावी प्रक्रियाएँ काफी सीमा तक प्रदूषित हो गई हैं। चुनाव में विजय प्राप्त करने के लिए दल व उम्मीदवार, दोनों ही जातीय व धार्मिक भावनाओं के आधार पर तो मतदान की अपील करते ही हैं, इसके अतिरिक्त वे उच्च कोटि के चुनाव अभियानों तथा वोट खरीदने के लिए धन-शक्ति का प्रयोग भी करते हैं। वे अपराधियों तथा माफिया (बाहुबल शक्ति) पर निर्भर रहने लगे हैं जिनके माध्मम से वे मतदाताओं को डराते-धमकाते हैं, बूथों पर जबरन कब्जा करते हैं तथा चुनाव अभियानों में विरोधियों को धमकियाँ देते हैं। संचार साधनों का प्रयोग झूठी रिपोर्टों, मत संग्रह अथवा मतदाताओं को प्रभावित करने वाली ख़बरों के माध्यम से किसी नेता की छवि बनाने तथा दल की लोकप्रियता दर्शाने के लिए किया जाता है। चुनाव में सफलता की दृष्टि से सभी दल ऐसे उम्मीदवार खड़े करने को बाध्य हो जाते हैं जो उपरोक्त शक्तियों से पूर्णतः लैस हों। इसमें संदेह नहीं कि ये शक्तियाँ इच्छा अथवा अनिच्छापूर्वक, जानबूझकर अथवा अनजाने में लोगों के मत आचरण को प्रभावित तो करती हैं।

उपरोक्त वर्णन के आधार पर यह कहा जा सकता है कि चुनाव लोकतांत्रिक प्रक्रिया का केंद्र बिंदु है। चुनावों के द्वारा ही सहमति तथा प्रतिनिधित्त्व के विचार को मतों (वोटों) को सीटों में रूपांतरित कर साकार किया जाता है। सार्वजनिक मामलों में लोगों की सहभागिता चुनावों में ही निहित होती है और चुनाव ही सत्ता के शांतिपूर्ण हस्तांतरण को सुनिश्चित करते हैं तथा सरकार की वैधता को शक्ति प्रदान करते हैं। चुनाव लोकतंत्र को न केवल बनाए रखते हैं बल्कि इसे जीवन भी प्रदान करते हैं। इसी पृष्ठभूमि के आधार पर भारतीय संविधान निर्माताओं ने जनसाधारण में अपना विश्वास जताया और समानता के आधार पर सार्वभौमिक मताधिकार के सिद्धांत को अंगीकार किया। उन्होंने लोगों की इस आशंका के बावजूद, कि भारत जैसे देश में सार्वभौमिक मताधिकार सफल नहीं होगा क्योंकि यहाँ लोग अशिक्षित और पिछड़े हुए हैं, इसे लागू किया। आमतौर पर भारत के लोगों ने भारत के संविधान निर्माताओं को सही सिद्ध किया है। एक विकासशील समाज की समाजिक संरचना की जटिलताओं के बावजूद भारतीय जनसाधारण ने न केवल चुनावों के महत्त्व को सही समझा है, बल्कि निष्क्रिय सरकारों को हटाने और परिवर्तन के प्रति अपनी इच्छा प्रकट करने के लिए इसका भरपूर प्रयोग भी किया है।

निःसंदेह, इसका यह अभिप्राय कदापि नहीं कि भारत में मतदाताओं का आचरण सदैव विवेकशील एवं जानकारी पूर्ण रहा है। वास्तव में, भारत में चुनाव आचरण अत्यधिक उलझा हुआ है। एक ओर तो यह दर्शाता है कि लोग सत्तारूढ़ दल को हटाने में सक्षम हैं तथा सत्ता प्रयोग के प्रति अपना आक्रोश व्यक्त करते हैं। दूसरी ओर वे जाति, उपजाति, समुदाय तथा क्षेत्रीयता को राष्ट्रीय हितों की अपेक्षा वरीयता देते हैं। राज्य अथवा राष्ट्रीय स्तर पर चुनाव परिणामों का परीक्षण करने पर पता चलता है कि वे लोगों के आक्रोश व हताशा को प्रतिबिंबित करते हैं। लेकिन, जब हम निर्वाचन क्षेत्र के स्तर पर देखते हैं तो पाते

हैं कि जाति अथवा उपजाति, धर्म, धन और बाहुबल, राजनीतिक सत्ता प्राप्त करने के निर्धारक कारक बन गए हैं। स्थानीय मुद्दे, जाति, सत्तारूढ़ दल के कार्यों से असंतोष, चमत्कारिक नेताओं की भूमिका तथा स्थानीय समीकरण आदि मिलकर मतदान आचरण को निर्धारित करते हैं। यह भी देखा गया है कि अधिकांश लोग अपनी निष्ठाओं में समयानुसार परिवर्तन करते रहते हैं। अत: वे कभी जाति के आधार पर तो कभी वर्ग अथवा मद्दों के आधार पर मतदान कर सकते हैं। एक तथ्य तो स्पष्ट है कि लोगों में लोकतांत्रिक प्रणाली के प्रति असीम आस्था है जिसके लिए वे कुछ भी दाँव पर लगा सकते हैं।

यह एक गंभीर चिंतन का विषय है कि मूल्य व्यवस्था का ह्रास हो रहा है तथा व्यवस्था के प्रति शिक्षितों में उदासीनता की भावना दिन-प्रति-दिन घर करती जा रही है। अब तक वंचित रहे समूहों में अपने अधिकारों के प्रति बढ़ती चेतना के प्रत्युत्तर में राजनीतिक दृष्टि से महत्त्वाकाँक्षी व्यक्तियों तथा शासक वर्ग ने सत्ता में बने रहने के लिए जातीय निष्ठाओं, धन और बाहुबल का प्रयोग करना आरंभ कर दिया है।

मूल्यों में ह्रास चिंता का विषय तो है लेकिन इसका तात्पर्य व्यवस्था का धराशायी होना अथवा लोकतंत्र की असफलता नहीं है। भारतीय लोकतंत्र का तंत्र अपनी दलीय प्रणाली, समय-समय पर होने वाले चुनाव, सत्ता हस्तांतरण की संस्थागत प्रक्रिया, अधिकारों की व्यवस्था आदि के साथ सुचारू ढंग से कार्य कर रहा है। निश्चय ही, व्यवस्था में कुछ विकृतियाँ उभरी हैं जिन्हें ठीक करने की जरूरत है। राजनीति, खुशहाली और लोक हित को बढ़ाने से संबंधित है, इसलिए आवश्यकता इस बात की है कि अधिकाधिक लोग राजनीति में भाग लें सबको मिल-जुलकर चुनाव के साथ-साथ लोकतांत्रिक राजनीति की विभिन्न संस्थाओं के स्वास्थ्य एवं शक्ति की पुनर्स्थापना के लिए सामूहिक प्रयास करने चाहिए। इसके साथ ही हमें यह भी ध्यान में रखना होगा कि लोकतंत्र, मात्र चुनाव ही नहीं है अपितु इससे बहुत कुछ अधिक है।

अभ्यास

1. सार्वभौम वयस्क मताधिकार से आप क्या समझते हैं? लोकतंत्र में उसके महत्त्व की व्याख्या कीजिए।
2. उन अल्पकालिक व दीर्घकालिक कारकों की व्याख्या कीजिए जो चुनाव सहभागिता व आचरण को प्रभावित करते हैं।
3. भारत के विगत 13 आम चुनावों के दौरान उभरे प्रतिमानों व रूझानों का वर्णन कीजिए।
4. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   - (i) भारत में वयस्क मताधिकार
   - (ii) दलीय पहचान
   - (iii) धन व बाहुबल का दुरुपयोग
   - (iv) पुरूष प्रधानता

अध्याय 2

चुनाव आयोग एवं चुनाव प्रक्रिया

हम जान चुके हैं कि लोकतंत्र की आधारभूत संकल्पना समय-समय पर कराए जाने वाले निष्पक्ष चुनाव हैं। इसका अर्थ है कि चुनाव एक ऐसे वातावरण में कराया जाता है जिसमें नागरिकों को तर्कसंगत विकल्प चुनने की स्वतंत्रता हो। यह कहना गलत न होगा कि चुनाव ऐसे निष्पक्ष, ईमानदार एवं योग्य प्रशासकों द्वारा कराए जाने चाहिए जो राजनीतिक पूर्वाग्रहों से मुक्त हों। चुनाव की पेटी के निर्णय में विश्वास की कमी लोकतंत्र की प्रक्रिया में न केवल जनता का विश्वास नष्ट करती है, अपितु चुनाव प्रशासन पर भी प्रश्न चिह्न लगाती है। भारत के संविधान निर्माता स्वतंत्र चुनाव निकाय की आवश्यकता से भली-भाँति अवगत् थे। इसकी व्यवस्था उन्होंने चुनाव आयोग के रूप में की जिसमें केवल कार्यपालिका का ही नहीं वरन् विधायिका का भी हस्तक्षेप नहीं हो सकता।

चुनाव आयोग

भारतीय संविधान में चुनाव आयोग का एक विशेष प्रावधान है जिसका मुख्य कार्य मतदाता सूची तैयार करना, चुनाव का निर्देशन करना, चुनाव की निगरानी करना तथा राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति, लोक सभा, राज्य सभा, राज्य विधान सभाओं एवं राज्यों की विधान परिषदों (जिन राज्यों में ये विद्यमान हैं) के चुनाव कराना है। संविधान के अनुच्छेद 324 के अनुसार चुनाव आयोग में एक मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा अन्य निर्वाचन आयुक्त होंगे जिनकी संख्या राष्ट्रपति द्वारा समय-समय पर निर्धारित की जा सकती है। इन सभी निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति राष्ट्रपति के द्वारा संसद के बनाए गए कानून के आधार पर होगी। निर्वाचन आयुक्तों की सेवा-शर्तों तथा उनकी कार्य अवधि को निश्चित करने का अधिकार संसद को प्राप्त है।

उपरोक्त प्रावधान के अनुसार राष्ट्रपति के द्वारा निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति की व्यवस्था है परंतु पद के लिए योग्यता की शर्तें या नियुक्ति की प्रक्रिया निर्धारित नहीं है। संसद में इस आशय के कानून के लंबित रहने की परिस्थिति में राष्ट्रपति नियमों का निर्धारण कर सकते हैं। संसदीय व्यवस्था में राष्ट्रपति के द्वारा नियुक्ति का अर्थ है तत्कालीन सरकार को नियुक्ति का अधिकार देना। संविधान सभा में कुछ सदस्यों ने यह विचार व्यक्त किया था कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त की नियुक्ति यदि सिर्फ मंत्रिमंडल की सलाह पर की जाएगी तो यह राजनीतिक प्रभाव के प्रयोग को बढ़ावा देगा। अभी तक मुख्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति राजनीतिक प्रभाव के प्रयोग की आशंका को निराधार सिद्ध करती रही है। प्रधान मंत्री के परामर्श पर राष्ट्रपति विश्वासी एवं अनुभवी तथा निष्पक्ष छवि वाले प्रशासकों की नियुक्ति करते रहे हैं, न कि राजनीतिज्ञों या गैर पदाधिकारियों की।

चुनाव आयोग की स्वतंत्रता एवं कार्यप्रणाली

संविधान के अनुच्छेद 324 (5) में चुनाव आयोग की स्वतंत्रता को सुनिश्चित किया गया है। इसके अनुसार, मुख्य निर्वाचन आयुक्त को एक विशेष प्रक्रिया से ही हटाया जा सकता है जो कि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को हटाए जाने के लिए उपयोग में लाई जाती है। मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा शर्तें उसकी कार्य अवधि के दौरान अलाभकारी रूप से परिवर्तित नहीं की जा सकती। मुख्य चुनाव आयुक्त एवं अन्य चुनाव आयुक्त उसी वेतन एवं सुविधाओं जैसे निःशुल्क आवास आदि के योग्य हैं, जो सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के लिए हैं। मुख्य चुनाव आयुक्त एवं अन्य चुनाव आयुक्तों का कार्यकाल पदभार ग्रहण करने की तिथि से छः वर्षों के लिए या 65 वर्ष की आयु तक (जो भी पहले हो) होता है। इस प्रकार चुनाव आयोग कार्यपालिका के प्रभाव से स्वतंत्र है। संसद तथा राज्य विधायिका के चुनाव संबंधी कानून के निर्माण की शक्ति, संविधान के अनुच्छेद 324 के प्रावधानों के अंतर्गत आती है।

कुछ निरीक्षकों के मत में चुनाव कराने वाले व्यक्तियों को लेकर आशंका बनी रहती है। चुनाव को संपन्न कराने के लिए निर्वाचन आयोग के पास अपने कर्मचारी नहीं होते। वह केंद्रीय एवं राज्य सरकार के कर्मचारियों पर निर्भर रहता है। संविधान के अनुच्छेद 324 (6) में ऐसा प्रावधान है कि आयोग के कार्य को चलाने के लिए जिन कर्मचारियों की आवश्यकता होगी, राष्ट्रपति एवं राज्यपाल उनकी व्यवस्था करेंगे।

अपने दायित्व के निर्वहन के लिए आयोग की केंद्रीय/राज्य प्रशासन पर निर्भरता कभी-कभी तीव्र एवं प्रभावी ढंग से कार्यों के निष्पादन में बाधा उत्पन्न करती है। यद्यपि समय-समय पर होने वाले चुनावों को संपन्न कराने के लिए बड़ी संख्या में कर्मचारियों को रखना आयोग के लिए अत्यधिक खर्चीला होगा। इन सीमाओं के बावजूद कुछ अपवादों को छोड़कर सरकारी पदाधिकारियों ने निष्पक्ष एवं स्वतंत्र ढंग से कार्य किया है। 1988 में इस व्यवस्था को आगे भी दोषमुक्त रखने के लिए जन प्रतिनिधित्व कानून संशोधन करके यह व्यवस्था की गई है कि मतदाता सूचियों के पुनरीक्षण एवं चुनाव के संपादन के समय नियुक्त पदाधिकारी एवं कर्मचारी चुनाव आयोग में प्रतिनियुक्ति पर माने जाएँगे। इसके अनुसार वे चुनाव संबंधी सभी कार्यों के लिए सीधे चुनाव आयोग के प्रति उत्तरदायी होंगे।

राज्यों में चुनाव आयोग की सहायता के लिए संविधान क्षेत्रीय आयुक्तों का प्रावधान करता है। राष्ट्रपति चुनाव आयोग के परामर्श पर, आयोग को सौंपे गए कार्यों के संपादन में सहायता के लिए आवश्यक क्षेत्रीय आयुक्तों को भी नियुक्त कर सकता है।

इसके अतिरिक्त मतदाता सूची तैयार करने, उसके पुनर्निरीक्षण तथा चुनाव को संपादित कराने में आयोग की सहायतार्थ एक मुख्य चुनाव अधिकारी होता है जिसे 1956 तक कोई वैधानिक दर्जा प्राप्त नहीं था। उसे यह वैधानिक दर्जा जन प्रतिनिधित्व कानून, 1951 में संशोधन के द्वारा दिया गया। मुख्य चुनाव अधिकारी के कार्यालय का गठन एवं प्रशासनिक संरचना एक राज्य से दूसरे राज्य में भिन्न हो सकती है जो उस राज्य के आकार एवं कार्य बोझ पर निर्भर होती है। भारत की विविधता, आकार एवं जनसंख्या के दृष्टिगत कुशलतापूर्वक स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनावों का संपादन एक बृहद् कार्य है।

बहुसदस्यीय आयोग

सांविधानिक प्रावधानों के अनुरूप चुनाव आयोग में मुख्य निर्वाचन आयुक्त एवं अन्य निर्वाचन आयुक्त होंगे। इसका अर्थ यह है कि चुनाव आयोग में केवल एक मुख्य चुनाव आयुक्त अथवा उसके साथ-साथ अन्य सदस्य भी हो सकते हैं। 1950 में चुनाव आयोग

के गठन से लेकर अक्तूबर 1989 तक आयोग एक सदस्यीय निकाय के रूप में कार्य करता रहा। 16 अक्तूबर 1989 को राष्ट्रपति ने दो अन्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति नवंबर-दिसंबर 1989 के आम चुनाव से पूर्व कर दी, यद्यपि इन दोनों चुनाव आयुक्तों का पद 1 जनवरी 1990 को समाप्त कर दिया गया। पुनः 1 अक्तूबर 1993 को राष्ट्रपति ने अन्य दो चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति की। साथ ही कानून में संशोधन के द्वारा यह व्यवस्था भी की गई कि मुख्य चुनाव आयुक्त एवं अन्य आयुक्तों की शक्तियाँ उनके वेतन, भत्ते एवं अन्य सेवा शर्तें भी एक जैसी होंगी। कानून में यह भी व्यवस्था की गई कि यदि मुख्य चुनाव आयुक्त एवं अन्य चुनाव आयुक्तों में मतभेद हो तो आयोग बहुमत के आधार पर निर्णय करेगा। इस कानून की वैधता को उच्चतम न्यायालय में चुनौती दी गई। 14 जुलाई 1995 को उच्चतम न्यायालय की सांविधानिक पीठ ने, जिसमें 5 न्यायाधीश थे, इस आवेदन को रद्द कर दिया तथा इस कानून के प्रावधानों को सांविधानिक माना। वर्तमान में चुनाव आयोग में एक मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा दो अन्य निर्वाचन आयुक्त हैं। क्या आप इनका नाम बता सकते हैं?

चुनाव आयोग की शक्तियाँ एवं कार्य

भारत के निर्वाचन आयोग की शक्तियाँ एवं कार्य बहुत व्यापक हैं। इनमें से प्रमुख कार्य इस प्रकार हैं:

(i) मतदाता सूची तैयार करना, पुनर्निरीक्षण तथा नवीकरण करना जो संसद, राज्य विधायिकाओं, स्थानीय निकायों, राष्ट्रपति एवं उप-राष्ट्रपति के चुनाव से पूर्व आवश्यक हैं।

(ii) संसद, राज्य विधायिका, राष्ट्रपति एवं उप-राष्ट्रपति के चुनावों एवं उप-चुनावों को संपन्न कराना एवं निरीक्षण करना।

(iii) संसद एवं राज्य विधायिका के चुनाव तथा उनमें सीटों की संख्या के आबंटन के लिए क्षेत्रों का पुनर्निधारण करना।

(iv) चुनाव के कार्यक्रम का निर्धारण, जिसमें नामांकन की तिथि, नामांकन पत्र की जाँच व्यवस्था, चुनाव की तिथियों का निर्धारण, मतदान केंद्र एवं बूथों का निर्धारण, गुप्त मतदान करने के पीठासीन अधिकारियों की नियुक्ति, मतपत्रों की गिनती एवं अंतिम जाँच के बाद परिणामों की घोषणा तथा यदि आवश्यक हो तो मतदान को रद्द करना, शामिल हैं।

(v) राष्ट्रपति एवं संबद्ध राज्यों के राज्यपालों को, यदि आवश्यक हो, चुनाव संबंधित सभी मामलों में यहाँ तक कि सदस्यों की अयोग्यता से संबंधित मामलों में भी सलाह देना।

(vi) राजनीतिक दलों, उम्मीदवारों एवं मतदाताओं के लिए दिशा-निर्देश तैयार करना।

(vii) चुनाव में खर्च किए जाने वाले धन की सीमा तय करना तथा उम्मीदवारों द्वारा दिए गए चुनाव के खर्चे की समीक्षा करना।

(viii) राजनीतिक दलों को मान्यता देने की शर्तें तय करना और उन्हें मान्यता प्रदान करना, उनके चुनाव चिह्नों का निर्धारण तथा जनता तक चुनावी मुद्दों को ले जाने के लिए रेडियो एवं दूरदर्शन पर उनका समय निर्धारित करना।

(ix) निर्दलीय उम्मीदवारों के लिए "स्वतंत्र चिह्नों" की सूची तैयार करना।

(x) चुनाव से संबंधित विवाद एवं आवेदन, जो राष्ट्रपति या राज्यपाल के द्वारा भेजे गए हों, का निपटारा करना।

चुनाव की व्यवस्था

पिछले अध्याय में हमने पढ़ा है कि भारत में लोक सभा एवं राज्य विधान सभा के चुनाव के लिए 'बहुलवादी व्यवस्था' या 'फस्ट पास्ट दी पोस्ट व्यवस्था' तथा राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति, राज्य सभा एवं राज्य विधान परिषद् के चुनाव के लिए एकल संक्रमणीय आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली अपनाई

गई है। आप अवश्य जानना चाहेंगे कि ये व्यवस्थाएँ क्या हैं? आगे इसकी संक्षेप में चर्चा की गई है।

बहुलवादी व्यवस्था (फर्स्ट पास्ट दी पोस्ट)

इस व्यवस्था में पूरे देश को लगभग एक आकार के एक सदस्यीय चुनाव क्षेत्रों में बाँट दिया जाता है। मतदाता किसी एक उम्मीदवार का चयन उसके नाम के आगे मोहर लगाकर करते हैं। जिस उम्मीदवार को सबसे अधिक मत प्राप्त होते है, भले ही वे डाले गए कुल मतों के आधे से कम ही क्यों न हों, विजयी घोषित किया जाता है। यह एक आसान प्रक्रिया है तथा प्रतिनिधियों एवं क्षेत्र के बीच एक कड़ी स्थापित करती है। यह सरकार के गठन का अवसर उस दल या दल समूह को प्रदान करती है जिसे बहुमत के आधार पर जनादेश मिला हो। परंतु इस व्यवस्था में अनेक कमियाँ भी दिखाई देती हैं। इस व्यवस्था में अनेक मत व्यर्थ चले जाते हैं, उदाहरण के लिए पराजित हुए उम्मीदवारों द्वारा प्राप्त मत। छोटे राजनीतिक दलों को समुचित प्रतिनिधित्व न मिलने से यह व्यवस्था चुनाव परिणामों को दोषपूर्ण बनाती है। यह चुनाव प्रक्रिया सरकार के औचित्य के संबंध में भी प्रश्न चिह्न लगाती है क्योंकि कई बार इस तरह बनी सरकार को कुल मतों का बहुमत तो दूर, कभी-कभी डाले गए मतों का भी बहुमत प्राप्त नहीं होता। इस व्यवस्था में कुछ सामाजिक समूहों जैसे — अल्पमतों का समुचित प्रतिनिधित्व नहीं हो पाता। इन सभी सीमाओं के बावजूद, यह व्यवस्था ब्रिटेन एवं भारत सहित कई देशों में काफी लोकप्रिय है।

बहुमतीय प्रणाली (द्वितीय मत या वैकल्पिक मतीय प्रणाली)

बहुमतीय प्रणाली में एक व्यक्ति एकल चुनाव क्षेत्र से तभी विजयी घोषित किया जाता है जब उसे स्पष्ट बहुमत यानि 50 प्रतिशत से अधिक मत प्राप्त हों। यह दो प्रकार से प्राप्त किया जा सकता है।

(i) *द्वितीय मत प्रणाली :* इसमें एक क्षेत्र से एक ही उम्मीदवार होता है तथा एक विकल्प चुनना होता है। जैसा कि फर्स्ट पास्ट दी पोस्ट व्यवस्था में होता है, प्रथम मत से चुनाव जीतने के लिए उम्मीदवार को कुल डाले गए मतों का स्पष्ट बहुमत प्राप्त होना चाहिए। यदि प्रथम मतों की गणना में किसी उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत न मिले तो सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले दो उम्मीदवारों में दोबारा मतदान होता है। यह व्यवस्था फ्रांस में प्रचलित है।

(ii) *वैकल्पिक मत प्रणाली :* इस व्यवस्था में एक सदस्यीय चुनाव क्षेत्र होते हैं। मत की प्राथमिकताओं को तय किया जाता है। मतदाता अपनी प्राथमिकताओं का क्रम प्रथम या द्वितीय या इसी क्रम से तय करते हैं। विजयी उम्मीदवार को कुल डाले गए मतों का कम से कम 50 प्रतिशत प्राप्त होना चाहिए। यदि किसी भी उम्मीदवार को पहली प्राथमिकता के 50 प्रतिशत मत नहीं मिलते तो न्यूनतम मत प्राप्त उम्मीदवार को हटाकर उसकी द्वितीय प्राथमिकता के मत अन्य संबंधित उम्मीदवारों में बाँट दिए जाते हैं। यह क्रम तब तक चलता रहता है जब तक कोई उम्मीदवार कुल डाले गए मतों का बहुमत प्राप्त न कर ले। यह व्यवस्था भारत में राष्ट्रपति एवं उप-राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए तथा आस्ट्रेलिया एवं कुछ अन्य देशों में भी प्रचलित है।

आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली

आनुपातिक प्रतिनिधित्व शब्द का प्रयोग चुनाव की उस व्यवस्था के सिद्धांत को दर्शाता है जिसके अनुरूप संसद या राज्य विधायिकाओं में राजनीतिक दलों को उनके प्राप्त मतों के अनुपात में सीटें प्राप्त होती हैं। ऐसा दावा किया जाता है कि इस व्यवस्था में सभी राजनीतिक दल या हित समूह अपने मतदाताओं

के अनुपात में प्रतिनिधित्व प्राप्त करते है। यह दो तरीके से किया जाता है।

(i) *एकल हस्तांतरणीय मत प्रणाली :* इसमें बहुसदस्यीय चुनाव क्षेत्र होते हैं। एक क्षेत्र में जितनी सीटें होती हैं राजनीतिक दल उतने ही उम्मीदवार चुनाव के लिए उतार सकते हैं। मतदाता वैकल्पिक मतीय प्रणाली की तरह प्राथमिकता तय करते हैं। वह उम्मीदवार विजयी होता है जो एक निश्चित कोटा प्राप्त कर लेता है। यह निम्नलिखित फार्मूले के आधार पर तय किया हुआ न्यूनतम मत है जो क्षेत्र विशेष के लिए निर्धारित संख्या में उम्मीदवारों के निर्वाचन के लिए आवश्यक है। यह कोटा इस प्रकार निकाला जाता है :

$$\text{कोटा} = \frac{\text{कुल डाले गए मतों की संख्या}}{\text{कुल सीट जिन्हें भरा जाना है} + 1} + 1$$

उदाहरण के तौर पर किसी एक क्षेत्र में एक लाख वोट डाले गए हैं तथा चार सदस्यों का चुनाव होना है तो कोटा इस प्रकार निकाला जाएगा:

$$\text{कोटा} = \frac{1{,}00{,}000}{4+1} + 1$$

$$= \frac{1{,}00{,}000}{5} + 1$$

$$= 20{,}000 + 1$$

प्रथम प्राथमिकता के आधार पर मतों को गिना जाता है। यदि सभी सीटें इस प्रकार नहीं भरती हैं तो न्यूनतम मत प्राप्त उम्मीदवार को हटा दिया जाता है और उसके द्वारा प्राप्त मतों को द्वितीय प्राथमिकता के आधार पर अन्य उम्मीद्वारों में बाँट दिया जाता है। यह प्रक्रिया तब तक चलती रहती है जब तक निर्धारित सीटें भर न जाएँ। भारत में यह व्यवस्था राज्य सभा एवं राज्य विधान परिषद् के चुनावों में अपनाई जाती है।

(ii) *दलीय सूची प्रणाली :* इस प्रणाली में संपूर्ण देश को एक चुनाव क्षेत्र की तरह देखा जाता है अर्थात् इसे कई बहुसदस्यीय क्षेत्रों में बाँट दिया जाता है। पार्टी प्राथमिकता के आधार पर अपने उम्मीदवारों की घटते हुए क्रम के अनुसार सूची तय करती है तथा मतदाताओं के सम्मुख रख देती है। मतदाता दलीय सूची के लिए मत देते हैं न कि उम्मीदवार के लिए। दलों को चुनाव में प्राप्त मतों के अनुपात में सीटें दे दी जाती हैं। इन सीटों को दल अपनी निर्धारित सूची से वरीयता के आधार पर भरते हैं। छोटे दलों को बाहर करने के लिए कुल मतों का एक न्यूनतम प्रतिशत (जैसे जर्मनी में 5 प्रतिशत) तय कर दिया जाता है। यह एक विशुद्ध आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली है जो सभी दलों के लिए न्यायसंगत है, यद्यपि बड़े देशों में इसका कार्यान्वयन कठिन है।

विभिन्न देशों में ऊपर वर्णित अलग-अलग व्यवस्थाएँ चल रही हैं। किसी एक देश में किसी व्यवस्था विशेष को अपनाया जाना अनेक बातों पर निर्भर करता है जैसे — ऐतिहासिक विकास, आकार, मतदाताओं के प्रकार, स्थायित्व, एवं जनसंख्या की प्रकृति। भारत में संविधान निर्माताओं ने ब्रिटेन के मॉडल का अनुसरण किया। इसलिए बहुलवादी या 'फस्ट पास्ट दी पोस्ट' व्यवस्था को लोक सभा एवं राज्य विधान सभाओं के चुनाव के लिए अपनाया गया। राष्ट्रपति को देश का वास्तविक प्रतिनिधि दर्शाने

के लिए बहुमतीय व्यवस्था हस्तांतरणीय मत प्रणाली के साथ अपनाई गई है राज्य सभा में राज्यों का प्रतिनिधित्व है इसलिए वहाँ आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली अपनाई गई है।

ये सभी व्यवस्थाएँ प्राय: ठीक ढंग से कार्य करती रही हैं परन्तु 'फस्ट पास्ट दी पोस्ट' व्यवस्था में कुछ कमियाँ हैं जिनका निदान आवश्यक है। भारत में अनेक छोटे दलों या समूहों का प्रतिनिधित्व नहीं हो पाता, यद्यपि आम मतदाताओं में इनका महत्त्वपूर्ण आधार होता है। इस प्रकार, ऐसे दलों या समूहों को प्रतिनिधित्व मिलता ही नहीं या फिर अल्प प्रतिनिधित्व ही प्राप्त हो पाता है, वहीं दूसरी ओर केवल 30 प्रतिशत मत ही प्राप्त करके राजनीतिक दल कभी-कभी बहुमत दल के रूप में उभरते हैं तथा सरकार भी बना लेते हैं। इस विषय का अध्ययन हम अगले अध्याय में चुनाव सुधार के अंतर्गत करेंगे।

चुनाव संबंधी कानून

भारत में राष्ट्रपति एवं उप-राष्ट्रपति, लोक सभा, राज्य सभा, राज्य विधान सभा, राज्य विधान परिषद्, स्थानीय स्वशासित निकाय जैसे — नगरपालिका एवं पंचायती राज, के लिए चुनाव होते रहते हैं। चुनाव आयोग का उत्तरदायित्व लोक सभा, राज्य सभा, राज्य विधायिका, राष्ट्रपति एवं उप-राष्ट्रपति के चुनाव संपन्न कराना है। संविधान के अनुच्छेद 324 के अंतर्गत चुनाव आयोग को चुनाव के निरीक्षण, निर्देशन एव नियत्रंण के साथ-साथ मतदाता सूची तैयार करना तथा चुनाव संपन्न कराने का अधिकार प्राप्त है। अनेक संसदीय कानून भी इसमें सहायक होते हैं जिनमें से प्रमुख जन प्रतिनिधित्व कानून 1950, जन प्रतिनिधित्व कानून 1951, राष्ट्रपति एवं उप-राष्ट्रपति अधिनियम 1952, मतदाता पंजीकरण अधिनियम 1960, चुनाव के नियमों का पालन, 1961 एवं केंद्र शासित प्रदेश अधिनियम 1963 हैं। यही नहीं, चुनाव आयोग ने भी अपनी विधायी शक्तियों के प्रयोग द्वारा चुनाव चिह्न आदेश 1968 (आरक्षण एवं आबंटन) के अतिरिक्त चुनावी तंत्र एवं मतदाताओं के मार्गदर्शन के लिए अनेक निर्देश जारी किए हैं।

जन प्रतिनिधित्व कानून 1950 एवं 1951 में राज्य, ज़िला एवं चुनाव क्षेत्र स्तर पर चुनाव की प्रक्रिया को संपन्न कराने तथा मतदाता सूची को तैयार करने एवं उसमें संशोधन के लिए विस्तृत प्रावधान किए गए हैं। जन प्रतिनिधित्व कानून 1950 वास्तव में मतदाता सूची की तैयारी से संबंधित है जबकि 1951 का अधिनियम चुनाव को संपन्न कराने की वैधता, चुनाव के दौरान शांति व्यवस्था कायम रखने, तथा नागरिक सेवाओं की निष्पक्षता बनाए रखने का प्रावधान करता है। चुनाव चिह्न आदेश, राजनीतिक दलों के पंजीकरण, उनकी मान्यता, चुनावी चिह्नों का आबंटन तथा विवादों के निपटारे से संबंधित है। नगरपालिका एवं पंचायती राज के निकायों के चुनाव राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा कराए जाते हैं। इनके लिए समय-समय पर नियम एवं कानून राज्यों द्वारा बनाए जाते हैं।

चुनाव का संचालन

जैसा कि बताया जा चुका है, लोक सभा एवं राज्य विधान सभा के चुनाव बहुलवाद या 'फस्ट पास्ट दी पोस्ट' के आधार पर होते हैं। भारतीय संविधान के अंतर्गत क्रमश: लोक सभा एवं राज्य विधान सभाओं की कुल सदस्य संख्या निर्धारित की गई है तथा यह तय किया गया है कि उन सदस्यों का प्रत्यक्ष रूप से चुनाव क्षेत्र के आधार पर चुनाव होगा। इसी के अनुरूप सीटों एवं चुनाव क्षेत्रों का निर्धारण संविधान के अंतर्गत किया जाता है। पारित अधिनियमों के अंतर्गत मतदाता सूची तैयार करना, उनका नवीकरण तथा चुनावों को सुचारु ढंग से संपन्न कराने का उत्तरदायित्व चुनाव आयोग का है।

चुनाव क्षेत्रों का पुनर्निर्धारण

संविधान के अंतर्गत लोक सभा के लिए सीटों का निर्धारण किया जाता है। वर्तमान में इस सदन के लिए राज्यों से 530 तथा केंद्र शासित प्रदेशों से 20 सीटें निर्धारित की गई हैं। प्रत्येक राज्य में उसकी जनसंख्या के अनुपात में सीटें निर्धारित की जाती हैं। उसके बाद पूरे राज्य की सीटों को जनसंख्या के अनुपात में इस ढंग से बाँटा जाता है कि लगभग सभी चुनाव क्षेत्रों की जनसंख्या एक सी हो। राज्य विधान सभा की सीटों के लिए भी ऐसा ही प्रावधान है। चुनाव क्षेत्रों के निर्धारण एवं सीटों के निर्धारण की प्रक्रिया को 'चुनाव क्षेत्रों का पुनर्निर्धारण' कहा जाता है। संविधान के अंतर्गत प्रत्येक राज्य के लिए लोक सभा की सीटों का तथा प्रत्येक राज्य में चुनाव क्षेत्रों का पुनर्निर्धारण प्रत्येक जनगणना के बाद किया जाता है ताकि जनसंख्या एवं सीटों का अनुपात बना रहे। लोक सभा एवं राज्य विधान सभाओं के 1951-52 के प्रथम आम चुनाव के लिए चुनाव आयोग ने संपूर्ण देश को इसी प्रकार से संसदीय एवं विधान सभा क्षेत्रों में बाँटा था। उस समय संविधान में लोक सभा की अधिकतम सीटें 500 निर्धारित की गईं। उसके बाद पुनर्निर्धारण का कार्य स्वतंत्र पुनर्निर्धारण आयोग को सौंप दिया गया। इसी प्रकार, विशेष प्रावधानों के अंतर्गत 1951, 1961 एवं 1971 में प्रत्येक दस वर्ष के पश्चात् होने वाली जनगणना के अनुरूप सीटों के पुनर्निर्धारण का कार्य अलग-अलग सीमा निर्धारण आयोग को सौंप दिया गया। अंतिम आयोग 1972 में गठित किया गया था जिसने 1975 में अपनी रिपोर्ट दी। संविधान के 42 वें संशोधन द्वारा 1976 में चुनाव क्षेत्रों के पुनर्निर्धारण पर वर्ष 2000 तक रोक लगा दी गई और लोक सभा एवं राज्य विधान सभाओं की सीटें 1971 की जनगणना पर आधारित की गईं। ऐसा प्रावधान जनसंख्या में वृद्धि को रोकने के लिए किया गया था। ऐसी आशंका जताई गई कि कुछ राज्य लोक सभा में अधिक सीटें प्राप्त करने के लिए परिवार नियोजन को संभवतः गंभीरता से लागू न करें। 2002 में किए गए 91वें संविधान संशोधन द्वारा इस चुनाव क्षेत्रीय निर्धारण को 2026 तक के लिए निश्चित कर दिया गया। इसके अनुसार सीटों का पुनर्निर्धारण देश की जनसंख्या की गणना के आधार पर 2026 के बाद किया जाएगा। इसलिए तब तक लोक सभा की सीटों में कोई परिवर्तन नहीं होगा। इस संशोधन में पुनर्निर्धारण आयोग के गठन का प्रावधान किया गया है ताकि आवश्यकता पड़ने पर चुनाव क्षेत्रों में आवश्यक परिवर्तन किया जा सके। ऐसा मुख्यतः इसलिए किया गया है क्योंकि बढ़ती हुई जनसंख्या तथा नागरिकों के एक स्थान से दूसरे स्थान पर आकर बस जाने से चुनाव क्षेत्र काफी सीमा तक असंतुलित हो गए हैं। उदाहरण के तौर पर, कुछ चुनाव क्षेत्रों में मतदाताओं की संख्या 25 लाख से भी अधिक तक पहुँच गई है तथा कुछ में मात्र 1 लाख से भी कम है। पुनर्निर्धारण आयोग के समक्ष एक अन्य प्रस्ताव आरक्षित सीटों को बारी-बारी परिवर्तित करने का था। संविधान के अंतर्गत अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति के लिए सीटों के आरक्षण का प्रावधान है। जैसा कि हम जानते हैं कि सन् 1971 से आरक्षित चुनाव क्षेत्रों में कोई परिवर्तन नहीं किया गया है। यह अनुभव किया जाता है कि अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं सामान्य श्रेणी के उम्मीदवारों की सीटों में क्रमानुसार परिवर्तन होते रहना चाहिए ताकि उन्हें विस्तृत विकल्प मिल सके। यह आशा की जा रही है कि अगले आम चुनाव से पूर्व चुनाव क्षेत्रों को पुनः समायोजित किया जाएगा जिससे कुछ अधिक संतुलन की स्थिति दिखाई देगी।

व्यवस्था का कार्यान्वयन

चुनावी प्रक्रिया में दो महत्त्वपूर्ण कार्य है — मतदाता सूची तैयार करना एवं पुनर्निरीक्षण तथा चुनाव को

संपन्न कराना। मतदाता सूची को तैयार करने का कार्य एक सांविधानिक पदाधिकारी के द्वारा किया जाता है, जिसे चुनाव पंजीकरण पदाधिकारी कहते हैं तथा वह चुनाव आयोग की देख-रेख एवं नियंत्रण में कार्य करता है। विधान सभा चुनाव के लिए चुनाव अधिकारी की नियुक्ति संबंधित राज्य सरकार से परामर्श करने के बाद चुनाव आयोग करता है। उसके कार्यों में एक या एक से अधिक सहायक चुनाव पंजीकरण पदाधिकारी सहायता करते हैं। तहसील स्तर पर उनकी सहायता के लिए अन्य पदाधिकारी होते हैं। ये पदाधिकारी अपने प्रशासनिक कार्यों के साथ-साथ मतदाता सूची में सुधार का कार्य भी करते हैं। मतदाता सूची में सुधार का कार्य आवश्यकता पड़ने पर ही किया जाता है। कोई भी नागरिक जिसकी आयु 18 वर्ष हो जाए या उसका नाम किसी भी कारण से मतदाता सूची में नहीं आ पाया हो तो वह किसी समय निश्चित प्रपत्र को भरकर अपने नाम को शामिल किए जाने का आवेदन दे सकता है। चुनाव प्रचार के दौरान उम्मीदवारों के नामांकन के बाद मतदाता सूची की समीक्षा रोक दी जाती है।

चुनाव संपन्न कराना

लोक सभा एवं राज्य विधान सभाओं के चुनाव यदि इनके कार्यकाल पूरा होने से पहले न कराने पड़ें तो प्रत्येक 5 वर्ष के बाद कराए जाते हैं। राष्ट्रपति 5 वर्षों से पूर्व भी लोक सभा भंग कर सकता है तथा आम चुनाव की घोषणा कर सकता है। राज्य विधान सभाओं के लिए राज्यपाल भी ऐसा कर सकते हैं। जब नए चुनाव की घोषणा की जाती है तो चुनाव आयोग चुनाव कराने के लिए अपने पूरे तंत्र का प्रयोग करता है। संविधान के अनुसार लोक सभा या विधान सभा के दो अधिवेशनों के बीच 6 महीने से अधिक का अंतराल नहीं होना चाहिए, इसलिए चुनाव को इसी प्रावधान के अनुरूप संपन्न कराना आवश्यक होता है।

पीठासीन अधिकारी

प्रत्येक चुनाव क्षेत्र में चुनाव का कार्य जिस अधिकारी के निर्देशन में किया जाता है उसे पीठासीन अधिकारी कहते हैं। उसका मनोनयन चुनाव आयोग राज्य सरकार की सलाह से करता है। एक व्यक्ति को एक से अधिक निर्वाचन क्षेत्रों के लिए पीठासीन अधिकारी मनोनीत किया जा सकता है। उसके एक या अधिक सहायक पीठासीन अधिकारी हो सकते हैं। सहायक पीठासीन अधिकारी सभी कार्यों को उसके निर्देशन पर संपादित करता है (सिवाय नामांकन पत्रों की जाँच के)। यदि पीठासीन अधिकारी विशेष परिस्थितियों में ऐसा कार्य स्वयं संपन्न न कर सके तो नामांकन पत्रों की जाँच का कार्य भी सहायक पीठासीन अधिकारी के द्वारा किया जा सकता है।

चुनाव लड़ने के लिए योग्यताएँ

कोई भी भारतीय नागरिक जो एक मतदाता के रूप में पंजीकृत है तथा जिसकी आयु 25 वर्ष से ऊपर है वह लोक सभा या राज्य विधान सभा का चुनाव लड़ सकता है। राज्य सभा के लिए यह न्यूनतम आयु सीमा 30 वर्ष है। राज्य सभा एवं विधान सभा के उम्मीदवार को उसी राज्य का निवासी होना चाहिए जहाँ से वह चुनाव लड़ना चाहता है। यदि किसी व्यक्ति को चुनावी कानून के अंतर्गत या किसी फौज़दारी अपराध में सज़ा हुई हो तो वह व्यक्ति सज़ा की तिथि से 6 वर्षों तक चुनाव नहीं लड़ सकता है।

लोक सभा का चुनाव लड़ने वाले प्रत्येक उम्मीदवार को 10,000 रुपए एवं राज्य सभा या विधान सभा का चुनाव लड़ने वाले उम्मीदवार को 5,000 रुपए जमानत राशि देनी पड़ती है। अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति के उम्मीदवार इसकी आधी राशि ज़मा करते हैं। यह जमानत राशि उम्मीदवार को लौटा दी जाती है यदि उसे कुल वैध मतों का कम-से-कम 1/6 भाग प्राप्त हो जाता है। उम्मीदवार

यदि किसी पंजीकृत दल का है तो उसका नामंकन पत्र उस चुनाव क्षेत्र के कम-से-कम एक पंजीकृत मतदाता के द्वारा समर्थित होना चाहिए अन्यथा दूसरे उम्मीदवारों के लिए उस चुनाव क्षेत्र में से कम-से-कम दस पंजीकृत मतदाताओं का समर्थन होना चाहिए। सुरक्षित क्षेत्र के उम्मीदवार के लिए आवश्यक है कि वह अनुसूचित जाति या अनूसूचित जनजाति से ही होने चाहिए।

मतदान

उम्मीदवारों द्वारा नामांकन पत्र भरे जाने की प्रक्रिया पूरी होने के बाद पीठासीन अधिकारी चुनाव लड़ रहे उम्मीदवारों की तथा मत पत्रों एवं उनके चुनाव चिह्नों की सूची तैयार करता है। निर्वाचन आयोग द्वारा घोषित निश्चित दिन को मतदान कराया जाता है। मतदान गुप्त होता है। चुनाव आयोग यह सुनिश्चित करने का प्रयास करता है कि प्रत्येक मतदाता को दो किलोमीटर के दायरे में मतदान केंद्र सुलभ हो तथा एक मतदान केंद्र पर 1,200 से अधिक मतदाता न हों। कुछ मतदाता, जिनमें भारत सरकार के कर्मचारी तथा सेना के जवान जो कर्तव्य पालन में लगे हों, डाक द्वारा मत दे सकते हैं।

मतदान की समाप्ति के पश्चात् निर्वाची अधिकारी एवं चुनाव आयोग द्वारा नियुक्त अन्य निरीक्षकों की उपस्थिति में मतों की गिनती की जाती है। मत गणना समाप्त होने के बाद पीठासीन अधिकारी उस उम्मीदवार को विजयी घोषित करता है जिसे सबसे अधिक मत प्राप्त हुए हों।

चुनाव संबंधी आवेदन

यदि किसी मतदाता या उम्मीदवार को ऐसा प्रतीत हो कि चुनाव में अवैध तरीकों का प्रयोग किया गया है तो वह इस आशय का आवेदन दे सकता है। चुनाव से संबंधित ऐसे मामले संबंधित राज्य के उच्च न्यायालय के द्वारा सुने जाते हैं जो विचार करने के पश्चात् किसी भी उम्मीदवार के चुनाव को अवैध घोषित कर सकता है, नए चुनाव के आदेश दे सकता है, परिणाम की घोषणा पर रोक लगा सकता है या कोई अन्य उचित आदेश दे सकता है। उच्च न्यायालय के आदेश के विरुद्ध उच्चतम न्यायालय में अपील की जा सकती है।

इस प्रक्रिया के द्वारा चुने गए उम्मीदवारों से लोक सभा या राज्य विधान सभा का गठन होता है। 1985 में पारित किया गया 'दल बदल विरोधी कानून' संसद सदस्यों या विधान सभा सदस्यों को एक दल छोड़कर दूसरे दल में शामिल होने पर रोक लगाता है। यदि दल को छोड़ने वाले सदस्यों की संख्या मूल दल के विधायी भाग के 1/3 भाग से अधिक है तो उन पर यह रोक नहीं होगी। किंतु यदि कोई एक सदस्य अपने दल को छोड़कर दूसरे दल में शामिल हो जाता है तो उसकी सदन की सदस्यता समाप्त हो जाती है।

भारत एक संसदीय लोकतंत्र है। लोकतंत्र को चलाने की मुख्य प्रक्रिया चुनाव है। उसे सार्थक बनाने के लिए चुनाव स्वतंत्र एवं निष्पक्ष तथा निश्चित अंतराल पर होने चाहिए। भारत का संविधान एक ओर सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार के सिद्धांत के अनुसार 18 वर्ष से उपर के सभी नागरिकों को चुनाव में मत देने का अधिकार देता है। वहीं दूसरी ओर, संविधान चुनाव संपन्न कराने के लिए एक चुनाव आयोग का भी प्रावधान करता है जिसे विधायिका एवं कार्यपालिका के हस्तक्षेप से स्वतंत्र रखा गया है। भारत में चुनाव की घटनाएँ विचित्र राजनैतिक दलबंदी एवं संगठनात्मक जटिलताओं का समावेश हैं, फिर भी स्वतंत्र, निष्पक्ष एवं शांतिपूर्ण चुनाव कराने में हमें उल्लेखनीय सफलता मिली है। नि:सन्देह चुनाव व्यवस्था की कई खामियाँ उभरकर सामने आई हैं —

जैसे चुनाव संचालन से जुड़ी कठिनाइयाँ, सिद्धांतों एवं मूल्यों में गिरावट आदि। दूसरे शब्दों में, चुनाव प्रक्रिया की बढ़ती विश्वसनीयता के बावजूद, वर्तमान व्यवस्था में कुछ कमियाँ उजागर हुई है जिन्हें सुधार के द्वारा ही ठीक किया जा सकता है। इन सुधारों की चर्चा हम अगले अध्याय में करेंगे।

अभ्यास

1. भारत के निर्वाचन आयोग की स्वतंत्रता कैसे सुनिश्चित की गई है?
2. भारत के निर्वाचन आयोग के गठन, उसकी शक्तियों एवं कार्यो का वर्णन कीजिए।
3. आनुपातिक प्रतिनिधित्व एवं बहुलवादी चुनाव प्रणाली के गुण एवं दोषों की समीक्षा कीजिए।
4. भारत में चुनाव संपन्न कराने के लिए अपनाई गई प्रक्रिया का वर्णन कीजिए।
5. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   (i) बहुसदस्यीय आयोग
   (ii) दलीय सूची प्रणाली
   (iii) चुनाव क्षेत्रों का सीमा निर्धारण
   (iv) पीठासीन या निर्वाची अधिकारी
   (v) चुनाव से संबंधित याचिका

अध्याय 3

चुनाव सुधार

अब तक हम भली-भाँति समझ गए हैं कि चुनाव किसी भी लोकतांत्रिक व्यवस्था का आधार है। यह जनसाधारण को एक अवसर प्रदान करता है कि लोग अपनी सरकार का चुनाव कर सकें जो उनके अधिकार एवं स्वतंत्रताओं का संरक्षण कर सके; उनकी अपेक्षाओं को पूरा करे एवं उनके व्यक्तित्व के संपूर्ण विकास के लिए वातावरण तैयार करे। यह अत्यंत आवश्यक है कि चुनाव निष्पक्ष, स्वतंत्र, शांतिपूर्ण एवं गरिमामय ढंग से हों। एक प्रतिनिध्यात्मक संसदीय लोकतंत्र के रूप में भारत के पास चुनाव की एक अच्छी व्यवस्था है। भारत के संविधान ने चुनाव के निरीक्षण, निर्देशन एवं संपूर्ण चुनावी प्रक्रिया के नियंत्रण की शक्ति निर्वाचन आयोग जैसे स्वतंत्र सांविधानिक निकाय में निहित की है। पिछले पाँच दशकों में लोक सभा के तेरह आम चुनावों तथा राज्य विधान सभाओं के लगभग तीन सौ चुनावों ने न केवल यह प्रमाणित किया है कि भारत में लोकतंत्र की जड़ें गहरी हो चुकी हैं अपितु इसने अपनी निष्पक्षता के लिए विश्व में अपनी एक साख बनाई है।

चुनाव और उनके परिणामों को सामान्यत: नए लोकतांत्रिक अनुभव के रूप में देखा जाता है, परंतु गत वर्षों में इस व्यवस्था की अनेक कमियाँ भी उजागर हुई हैं। ये कमियाँ हैं: निष्पक्ष व स्वतंत्र चुनाव करवाने में कठिनाइयाँ, उनकी विश्वसनीयता के प्रति आशंकाएँ एवं चुनावी व्यवस्था तथा कार्यविधि में समाहित विसंगतियाँ। इस प्रकार यह तथ्य महत्त्वपूर्ण है कि लोकतांत्रिक व्यवस्था को मज़बूत करने के लिए चुनाव व्यवस्था में सुधार लाए जाएँ। वर्तमान में चुनाव व्यवस्था में सुधार का प्रश्न सभी राजनेताओं, मीडिया, नागरिक, राजनीतिक पर्यवेक्षकों और सबसे अधिक, चुनाव करवाने वालों के लिए चिंतन का विषय बना हुआ है। इस संदर्भ में सबसे पहले हम यह जानेंगे कि इस व्यवस्था के समक्ष कौन सी कमियाँ और समस्याएँ हैं।

व्यवस्था में कमियाँ एवं त्रुटियाँ

अप्रतिनिध्यात्मक

भारतीय निर्वाचन व्यवस्था में एक मुख्य कमी है कि बहुल मतदान या 'फस्ट पास्ट दी पोस्ट' व्यवस्था में प्राप्त मतों की संख्या तथा जीती गई सीटों की संख्या में कोई प्रत्यक्ष संबंध नहीं है। अधिकतर चुनावी परिणाम यह दर्शाते हैं कि चुनाव में वोट का प्रतिशत एवं जीती गई सीटों की संख्या में असंतुलन होता है। यह भी देखा गया है कि किसी भी लोक सभा के चुनाव में सत्ता प्राप्त करने वाले दल या गठबंधन को 50 प्रतिशत मत भी प्राप्त नहीं होते । एक पर्यवेक्षक ने यह भी दर्शाया है कि कुल मतदान 60 प्रतिशत से अधिक नहीं होता। सामान्यत: कोई भी दल जो 30 से 35 प्रतिशत तक मत प्राप्त कर लेता है उसे सरकार

बनाने का अवसर मिल जाता है। दूसरे शब्दों में कुल मतदाताओं में 18 से 21 प्रतिशत मतदाताओं के समर्थन के आधार पर ही सरकार का गठन हो जाता है। प्रारंभिक वर्षों के दौरान विरोधी दल लोकमत के एक बड़े भाग का प्रतिनिधित्व करते थे परंतु विधायिकाओं के संगठन में एक दल की प्रधानता थी।

छोटे-छोटे अनेक दल अल्प प्रतिनिधित्व की स्थिति में रहते हैं। इसी कारण विभिन्न सामाजिक समूह अपनी संख्या के अनुपात में समुचित प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं कर पाते। इस तथ्य का दूसरा पहलू यह है कि किसी न किसी प्रत्याशी को चुनाव में विजयी होना ही है। इसलिए राजनैतिक दल प्रत्याशियों को निर्धारित करते समय धर्म, जाति आदि प्रभावों से अछूते नहीं रहते। फलस्वरूप, प्रत्याशियों के चयन में प्रतिभा पिछड़ कर रह जाती है।

दलों एवं प्रत्याशियों की बहुलता

राजनीतिक दलों को नियमित करने वाला कोई कानून नहीं है। बहुल व्यवस्था में कोई भी दल जिसका सीमित भौगोलिक क्षेत्र में प्रभाव है कुछ सीट जीतने की संभावना रखता है। इसका परिणाम यह है कि देश राजनीतिक दलों की लगातार बढ़ती हुई संख्या की समस्या से जूझ रहा है। यह अनुमान है कि देश में 700 से ज्यादा राजनीतिक दल हैं। दलों की बहुतायत न सिर्फ मतदाताओं में भ्रम पैदा करती है बल्कि चुनाव में उम्मीदवारों की अत्यधिक संख्या प्रशासनिक समस्याएँ भी उत्पन्न करती है। स्वतंत्र उम्मीदवारों की भी बड़ी संख्या ऐसी समस्या में और अधिक बाधा उत्पन्न करती है क्योंकि उनके नामांकन एवं चुनाव में उतरने पर कोई रोक नहीं है। ऐसे सिद्धांत-विहीन, व्यक्ति-आधारित दल एवं स्वतंत्र उम्मीदवार चुनाव के बाद के परिदृश्य में अवसरवादी गठबंधन एवं अस्थिर सरकार की समस्या उत्पन्न करते हैं।

बढ़ते खर्च एवं धन का प्रभाव

भारत में चुनाव लड़ने वाले तथा इसे संपन्न कराने वाले, दोनों के लिए यह एक खर्चीली व्यवस्था है। बड़े-बड़े चुनाव क्षेत्र, चुनाव लड़ने वाले उम्मीदवारों की बड़ी संख्या, राजनीतिक दल एवं उम्मीदवारों का व्यवहार एवं अन्य ऐसे तत्त्व चुनाव को शांतिपूर्ण एवं व्यवस्थित ढंग से कराने में राज्य के ऊपर खर्चे का बड़ा बोझ डाल देते हैं। 13वें आम चुनाव में सरकार को सिर्फ संसदीय चुनाव के लिए 850 करोड़ रुपए से ज्यादा की राशि खर्च करनी पड़ी। अस्थिर सरकारों के कारण लोक सभा के चुनाव 5 वर्षों में एक बार तक ही सीमित नहीं रहे हैं। इसी प्रकार राज्यों के विधान सभा चुनावों में भी भारी खर्च किए जाते हैं।

चुनावों में उम्मीदवारों के द्वारा किया गया बढ़ता खर्च एक गंभीर समस्या है। यदि हम धन शक्ति के दुरूपयोग पर ध्यान न दें तो भी विस्तृत भौगोलिक क्षेत्र वाले चुनाव क्षेत्र में जहाँ 10 लाख से ज्यादा मतदाता होते हैं, सिर्फ मतदाताओं तक पहुँचने में ही भारी खर्च करना पड़ता है। पिछले आम चुनाव में यह खुले तौर पर कहा गया कि एक संसदीय चुनाव में एक उम्मीदवार को 50 लाख से 1 करोड़ तक की राशि खर्च करनी पड़ी। चुनाव में किए जाने वाले अधिकतम खर्च की सीमा के लिए कानून तो है, परंतु यह प्रभावहीन हो गया है। उम्मीदवार एवं राजनीतिक दलों द्वारा किए गए भारी खर्च तथा कानून द्वारा निर्धारित चुनावी खर्च की सीमा के बीच कोई ताल-मेल नहीं है। यह कटु सत्य है कि चुनाव संबंधी राजनीतिक गतिविधि दलीय संगठन द्वारा चुनाव प्रचार के लिए बड़ी धन राशि की व्यवस्था करती है। यह धनराशि अधिक सीटें प्राप्त करने के लिए दी जाती है। कोई भी व्यक्ति अपनी गाढ़ी कमाई राजनीतिक उद्देश्यों के लिए नहीं देना चाहता है। उम्मीदवार एवं राजनीतिक दल चुनाव लड़ने के लिए बड़ी-बड़ी रकम पर निगाह रखते हैं। फलस्वरूप, समाज में विभिन्न स्तरों

पर भ्रष्टाचार जन्म लेता है। इसलिए किसी भी ईमानदार एवं समर्पित व्यक्ति के लिए जो जन-सेवा में विश्वास रखता हो, चुनाव लड़ना मुश्किल हो जाता है। विश्लेषण करने पर हम पाते हैं कि आनुवांशिक एवं पारिवारिक आधार राजनीति में व्यक्ति के प्रवेश का सबसे आसान तरीका है। साथ ही जिन्हें भारी धन उत्तराधिकार में प्राप्त होता है उनके लिए राजनीति में धन लगाना अच्छा व्यवसाय है। चुनाव में खर्च किए गए धन की उगाही सरकारी मशीनरी के दुरूपयोग, रिश्वत एवं घोटालों से होती है। चुनावी निणयों में धन शक्ति की अनैतिक भूमिका चुनावी व्यवस्था की सबसे गंभीर समस्याओं में से एक है।

हिंसा एवं बाहुबल

चुनाव में जीत को ही अंतिम लक्ष्य मानने वाले प्रत्याशी धन शक्ति के साथ-साथ बाहुबल की शक्ति का भी दुरुपयोग करने में नहीं हिचकिचाते। बाहुबल का अर्थ अपराधियों की सहायता लेना, हिंसा एवं बल का प्रयोग करना, मतदाताओं को उम्मीदवार विशेष के पक्ष में मत देने के लिए बाध्य करना, मतदाताओं को वोट न डालने देना एवं मतदान केंद्रों पर कब्ज़ा करना तथा बोगस वोट डलवाना है। मतदान के समय मतदान केंद्रों पर कब्ज़ा करना, अवैध मत डलवाना, उम्मीदवारों के पक्ष में प्रतिद्वंदी गुटों द्वारा हिंसा का प्रयोग करना सामान्य घटनाएँ बन कर रह गई हैं।

राजनीति का अपराधीकरण

चुनाव में बाहुबल की शक्ति के प्रयोग का सबसे महत्त्वपूर्ण परिणाम यह हुआ है कि स्थानीय बाहुबली एवं अपराधी जिनकी सेवाएँ पहले उगाही के लिए या मत जुटाने के लिए ली जाती थीं, अब वो चुनाव में सीधे हिस्सा लेने लगे हैं एवं इस प्रक्रिया में चुने भी जाते हैं। पूर्व निर्वाचन आयुक्त जी.वी.जी. कृष्णमूर्ति ने 1996 के लोक सभा चुनाव का एक नमूना उदाहरण के तौर पर 1997 में जारी किया जो राजनीति के अपराधीकरण को दर्शाता है। उन्होंने यह पाया कि लोक सभा के 13,952 उम्मीदवारों में से लगभग 1,500 उम्मीदवारों की आपराधिक पृष्ठभूमि रही है। उनकी आपराधिक गतिविधियों में हत्या, डकैती, बलात्कार, गबन एवं जबरन वसूली के मामले सम्मिलित थे। उन्होंने यह भी दर्शाया कि ऐसे कम-से-कम 40 उम्मीदवारों ने चुनाव जीत भी लिया। ज़िला प्रशासन से प्राप्त सूचनाओं के आधार पर कृष्णमूर्ति ने यह दावा किया कि देश के 25 राज्यों एवं 2 केंद्र शासित प्रदेशों में विधायिका के 4,072 सदस्यों में से 700 सदस्यों पर अनेक प्रकार के आपराधिक मामले दर्ज थे जिनकी सुनवाई जारी थी। निर्वाचन आयोग की स्वर्ण जयंती के मौके पर 17 जनवरी 2001 को राष्ट्रपति के. आर. नारायणन ने निर्वाचन आयोग के हवाले से कहा कि 500 से 800 चुने गए प्रतिनिधियों का आपराधिक इतिहास है।

यहाँ यह जानना आवश्यक है कि जन प्रतिनिधित्व कानून 1951 की धारा 8 (क) के अनुसार जिस किसी भी व्यक्ति को कुछ विशेष मामलों में दोषी करार दिया गया हो तो वह उम्मीदवार नहीं बन सकता परंतु जो दोषी करार नहीं दिए गए हैं उन पर ऐसा कोई प्रतिबंध नहीं है। इसलिए ऐसे व्यक्ति जिनके विरूद्ध मामले दर्ज तो हैं परंतु उन्हें दोषी करार नहीं दिया गया है, वे चुनाव लड़ सकते हैं। ऐसे व्यक्तियों का राजनीति में महत्त्वपूर्ण हो जाना प्रशासन एवं सामान्य व्यक्ति के जीवन तथा संपत्ति को ख़तरा उत्पन्न करता है।

जाति व्यवस्था को भड़काना एवं सांप्रदायिक पूर्वाग्रह

हमारी चुनावी व्यवस्था में एक अन्य प्रमुख बुराई जाति एवं संप्रदाय जैसे कारकों का बढ़ता प्रयोग है। चुनाव के समय जाति एवं संप्रदाय के पूर्वाग्रह का प्रयोग

कोई नई बात नहीं है तथा यह सिर्फ चुनाव तक सीमित भी नहीं है। परंतु हाल के वर्षों में इसमें बढ़ोत्तरी हुई है। सभी राजनीतिक दल उम्मीदवारों के चयन के समय गुणों के बजाय जाति एवं संप्रदाय जैसे तत्त्वों पर ध्यान देते हैं। जन प्रतिनिधित्व कानून की धारा 123 (3) (क) धर्म के नाम पर वोट माँगने वाले उम्मीदवार पर प्रतिबंध लगाता है। परंतु, वास्तव में उम्मीदवार न सिर्फ जाति एवं धर्म के नाम पर वोट माँगते हैं बल्कि इस आधार पर राजनीतिक दलों का गठन भी हो चुका है। ऐसी परिस्थिति में वोट एक सूत्र में बाँधने वाला, समता स्थापित करने वाला हथियार न बनकर एक विनाशकारी शक्ति के रूप में उभरा है। राजनीति में जाति एवं धर्म की भूमिका के बारे में बाद में विस्तार से अध्ययन करेंगे। यहाँ यह कहना यथेष्ट है कि जाति एवं संप्रदाय की भावनाओं को भड़काना प्रजातंत्र की भावना के विरुद्ध है।

सुधारों की आवश्यकता

सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार द्वारा संविधान निर्माताओं ने आम जनता में जो आस्था व्यक्ति की थी, उस पर मतदाता प्राय: ख़रे उतरे हैं। धन एवं बाहुबल के प्रयोग, हिंसा, चुनावों में उम्मीदवारों का आधिक्य, उम्मीदवारों एवं उनके समर्थकों में चुनावी नैतिकता की कमी, तथा अल्पसंख्यकों और महिलाओं जैसे कुछ वर्गों के अपर्याप्त प्रतिनिधित्व से चुनावी प्रक्रिया दूषित हो चुकी है। पर्यवेक्षकों और लोकतंत्र में रुचि रखने वाले व्यक्तियों का यह दृढ़ विचार है कि लोकतंत्र को सशक्त करने के लिए चुनावी प्रक्रिया में लोगों की बढ़ती उदासीनता को रोकने तथा चुनाव को सार्थक बनाने के लिए चुनावों में सुधार की नितांत आवश्यकता है। वास्तव में प्रथम आम चुनाव के समय से ही चुनावों में सुधार की आवश्यकता वाद-विवाद का विषय रहा है। चुनाव आयोग की सभी रिपोर्टों में सुधार के प्रस्ताव शामिल रहे हैं। कुछ सुधार लागू भी हो चुके हैं परंतु ये यथेष्ट नहीं हैं। यह अनुभव किया जा रहा है कि इसे प्रभावशाली बनाने के लिए सभी स्तरों पर सुधार की आवश्यकता है। अस्थायी या छोटे-छोटे सुधारों से इस समस्या का समाधान नहीं हो सकता। चुनाव सुधार के विभिन्न प्रस्तावों पर चर्चा करने से पहले चुनाव सुधार के लिए अब तक किए गए प्रयासों पर एक नज़र डालना आवश्यक है।

चुनाव सुधार का इतिहास

प्रत्येक आम चुनाव के पश्चात् चुनाव आयोग द्वारा जारी रिपोर्ट के माध्यम से चुनावी प्रक्रिया में सुधारों की आश्यकता पर बल दिया जा रहा था। 1967 के चौथे आम चुनाव के बाद चुनावी व्यवस्था की अनेक कमियाँ उभर कर सामने आने लगीं। जहाँ एक ओर चुनावों के कारण मतदाताओं में परिपक्वता आई है, प्रभावशाली राजनीतिक दलों का उदय हुआ है, उम्मीदवारों एवं नागरिकों में अपने अधिकारों के प्रति सजगता आई है, सामाजिक एवं आर्थिक व्यवस्था में उचित परिवर्तन आया है, वहीं राजनीतिज्ञों का एक नया वर्ग उभरा है जिनके कारण नैतिक मूल्यों तथा राजनीतिक संस्थाओं का ह्रास हुआ है। ये तथ्य विचलित करने वाले हैं। इस पृष्ठभूमि में चुनावों में सुधार के विषय ने राष्ट्रीय कार्य सूची में महत्त्वपूर्ण स्थान बना लिया है।

1970 में निर्वाचन आयोग ने विधि मंत्रालय को चुनाव सुधार से संबंधित एक विधेयक का प्रस्ताव भेजा। उसके बाद केंद्र सरकार ने जन प्रतिनिधित्व कानून 1950 एवं 1951 में संशोधन के लिए विधेयक तैयार किया। इसे लोक सभा में दिसंबर 1973 में पेश किया गया। जनवरी 1977 में लोक सभा भंग होने के साथ ही यह स्वयंमेव समाप्त हो गया। यह ध्यान देने योग्य है कि इस विधेयक में निर्वाचन आयोग द्वारा सुझाए गए महत्त्वपूर्ण सुधार प्रस्तावों को सम्मिलित नहीं किया गया था।

1974 में जयप्रकाश नारायण ने एक क्रांति की शुरूआत की जिसे 'संपूर्ण क्रांति' के नाम से जाना गया। चुनाव सुधार इस आंदोलन का महत्त्वपूर्ण पहलू था। 'लोकतंत्र के लिए नागरिक' के बैनर तले जयप्रकाश नारायण ने मुंबई उच्च न्यायालय के पूर्व न्यायाधीश वी. एम. तारकुंडे की अध्यक्षता में एक समिति गठित की। अनेक प्रतिनिधियों एवं संगठनों से बातचीत करने के पश्चात् इस समिति ने फरवरी 1975 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। उसके बाद से राजनीतिक दलों, मीडिया, नागरिकों, प्रबुद्ध वर्ग एवं चुनाव आयोग द्वारा इस मुद्दे को लगातार उठाया गया है। नवंबर 1983 में निर्वाचन आयोग के साथ राजनीतिक दलों के प्रतिनिधियों की बैठक हुई जिसमें कुछ मुद्दों पर आम सहमति बनी। इनमें से कुछ महत्त्वपूर्ण विषय इस प्रकार हैं :

(i) चुनाव लड़ने वाले उम्मीदवारों की न्यूनतम आयु सीमा को घटाना।
(ii) एक से अधिक चुनाव क्षेत्रों से चुनाव लड़ने पर रोक।
(iii) सुरक्षा राशि की बचत के लिए चुनाव में न्यूनतम मतों की संख्या में वृद्धि।
(iv) राजनीतिक दलों का अनिवार्य पंजीकरण तथा बही-खातों को नियमित रखना।
(v) आरक्षित सीटों का चक्रीय परिवर्तन।
(vi) चुनाव खर्चों का सरकार द्वारा वहन किया जाना।
(vii) वर्तमान चुनावी व्यवस्था को बहुमतीय सूची व्यवस्था में परिवर्तित करना।
(viii) चुनाव पर्यवेक्षकों की सिफारिशों के आधार पर चुनाव आयोग द्वारा चुनाव को रोकने की शक्ति।
(ix) निर्वाचन आयोग द्वारा भ्रष्ट आचरण के आधार पर किसी भी व्यक्ति को चुनाव में उम्मीदवार बनने से रोक लगाने की शक्ति।
(x) मुख्य निर्वाचन आयुक्त एवं अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति की प्रक्रिया का निर्धारण।
(xi) वैधानिक आचार संहिता।

ये सारे प्रस्ताव कागजी बन कर रह गए। दिसंबर 1988 में निर्वाचन आयोग की सिफारिश पर मतदान केंद्रों पर कब्ज़ा करने वाले व्यक्ति को सज़ा देने के लिए कानून में एक महत्त्वपूर्ण संशोधन किया गया। चुनाव आयोग को यह शक्ति प्रदान की गई कि निर्वाचन क्षेत्र विशेष में यदि मतदान केंद्रों पर कब्ज़ा जैसी घटनाएँ व्यापक रूप में घटें, तो वह चुनाव पर रोक लगा दे। 1988 में मत देने की आयु 21 वर्ष से घटाकर 18 वर्ष कर दी गई।

1996 के सुधार

1989 में राष्ट्रीय मोर्चे की सरकार ने सुधार के लिए एक अन्य प्रयास किया। 1990 में इस विषय पर आम राय बनाने के लिए विधि एवं न्याय मंत्री दिनेश गोस्वामी की अध्यक्षता में एक सर्वदलीय समिति का गठन किया गया। मई 1990 में इस कमेटी ने लगभग आम राय से अपनी सिफारिशें पेश कीं। परंतु राष्ट्रीय मोर्चे की सरकार गिर जाने के कारण इस विषय पर व्यावहारिक स्तर पर कुछ नहीं हुआ। उसके पश्चात, राजनीतिक दल एवं निर्वाचन आयोग इस बारे में अनेक सुझाव देते रहे हैं। 1996 में जन-प्रतिनिधित्व कानून में अनेक संशोधन किए गए जिनमें से कुछ प्रमुख हैं : (i) राष्ट्रीय ध्वज, राष्ट्र गान या भारत के संविधान के अपमान के दोषी व्यक्ति को सज़ा होने की तिथि से 6 वर्षों तक चुनाव लड़ने पर रोक; (ii) उम्मीदवारों की बहुतायत को रोकने के लिए सामान्य श्रेणी के संसदीय उम्मीदवारों के लिए सुरक्षित जमा राशि 500 रुपए से बढ़ाकर 10,000 रुपए तथा अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति के उम्मीदवारों के लिए यह राशि 250 रुपए से बढ़ाकर 5,000 रुपए कर दी गई। इसी प्रकार राज्य विधान सभा के चुनाव

के लिए इसे 250 रुपए से 5,000 रुपए सामान्य श्रेणी के लिए तथा 125 रुपए से बढ़ाकर 2,500 रुपए अनुसूचित जाति एंव अनुसूचित जनजाति के उम्मीदवारों के लिए कर दिया गया। इसके साथ ही यह भी प्रावधान किया गया कि संसदीय या विधान सभा के उम्मीदवार के नामांकन पत्र पर यदि वह उम्मीदवार किसी राष्ट्र या राज्य स्तरीय दल का नहीं है, तो उस क्षेत्र के कम-से-कम दस मतदाताओं का समर्थन हो। नामांकन करने के दिन से मतदान होने के दिन तक के बीच की अवधि को 20 दिनों से घटाकर 14 दिन कर दिया गया; (iii) एक उम्मीदवार दो या दो से अधिक संसदीय या विधान सभा क्षेत्र से चुनाव नहीं लड़ सकता; (iv) पहले चुनाव क्षेत्र में किसी उम्मीदवार की मृत्यु हो जाने पर चुनाव रोक दिया जाता था परंतु अब चुनाव नहीं रोका जाता । यदि उम्मीदवार किसी राष्ट्रीय या राज्य स्तरीय दल का है तो उस दल को दूसरे उम्मीदवार को खड़ा करने का विकल्प दिया जाता है; (v) मतदान केंद्र पर या उसके समीप किसी भी तरह का हथियार ले जाने पर दो साल तक की सजा या जुर्माना या कैद और जुर्माना दोनों हो सकते हैं; (vi) सभी पंजीकृत मतदाता, चाहे वे किसी भी व्यवसाय से जुड़े हुए हों मतदान के दिन छुट्टी के हकदार होंगे; (vii) चुनाव समाप्त होने के दिन से 48 घंटे की अवधि तक शराब या अन्य कोई भी नशीले पदार्थ न तो बेचे जा सकते हैं न ही वे होटलों में उपलब्ध होंगे; (viii) यदि सदन का समय एक वर्ष से ज्यादा बाकी हो तो संसद या राज्य विधान सभा के उपचुनाव 6 महीने के भीतर करा लिए जाएँगे।

1997 में राष्ट्रपति एवं उप-राष्ट्रपति के चुनाव संबंधी नियमों में भी परिवर्तन किया गया। राष्ट्रपति के चुनाव लड़ने वाले उम्मीदवार के प्रस्तावक एवं सर्मथकों की संख्या 10 से बढ़ाकर 50 कर दी गई तथा उप-राष्ट्रपति के लिए 5 से बढ़ाकर 20 कर दी गई। दोनों ही पदों के लिए सुरक्षित जमा राशि को 2,500 रुपए से बढ़ाकर 15,000 रुपए कर दिया गया।

एक अन्य संशोधन के द्वारा कुछ विशेष वर्ग के लोगों के लिए डाक से मतदान का प्रावधान किया गया। यह प्रावधान विशेषकर जम्मू-कश्मीर के प्रवासियों एवं वहाँ की परिस्थितियों को ध्यान में रखकर किया गया।

सुझाव

चुनाव संबंधी सुधारों का इतिहास यह बताता है कि विभिन्न समितियों की रिपोर्ट, विशेष रूप से तारकुंडे समिति रिपोर्ट 1975 तथा गोस्वामी समिति रिपोर्ट 1990, के पश्चात् भी चुनाव संबंधी सुधारों में कोई विशेष परिवर्तन नहीं आए। ऐसा प्रतीत होता है कि राजनीतिक दल चुनाव सुधारों में कोई विशेष रुचि नहीं रखते हैं। वे समय-समय पर इस मुद्दे पर विचार तो करते हैं, कुछ सुझाव भी देते हैं परंतु अंत में संसद में कुछ मामूली या तदर्थ परिवर्तन ही करते हैं। वास्तव में कुछ मामलों में राजनीतिक दलों ने निर्वाचन आयोग या न्यायपालिका द्वारा जारी किए गए निर्देशों को महत्त्वहीन बना देने का भी प्रयास किया है। इसका ताजा उदाहरण जुलाई 2002 में सभी दलों द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के उस निर्देश के विरूद्ध आम सहमति बनाना था जिसके अनुसार निर्वाचन आयोग अपराधियों को चुनाव लड़ने से रोक सके। उम्मीदवारों को अपनी संपत्ति एवं शैक्षणिक योग्यता आदि के बारे में सूचना देना भी अनिवार्य था। अब यह भली-भाँति महसूस किया जा रहा है कि लोकतांत्रिक व्यवस्था में मजबूती लाने के लिए चुनाव सुधार अत्यंत आवश्यक हैं। प्रमुख आवश्यकताएँ इस प्रकार हैं : (i) राजनीति के अपराधीकरण को रोकना; (ii) चुनाव में धन शक्ति के प्रयोग पर रोक; (iii) राजनीतिक दलों की गतिविधियों पर नियंत्रण; (iv) महिलाओं एवं अन्य कमजोर वर्गों के लिए विशेष प्रतिनिधित्व का प्रावधान;

(v) मतदाता की सहभागिता एवं जागरूकता सुनिश्चित करना; (vi) चुनावी तंत्र को प्रभावी एवं विश्वसनीय बनाना। इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए तारकुंडे समिति, गोस्वामी समिति, निर्वाचन आयोग, विभिन्न गोष्ठियों, राजनीतिक दलों एवं राजनीतिक पर्यवेक्षकों के द्वारा सुझाव दिए गए।

चुनावी व्यवस्था का पुनर्गठन

वर्तमान चुनावी व्यवस्था में राजनीतिक दलों को अपने चुनावी समर्थन के अनुपात में सीटें नहीं मिलतीं, साथ ही समाज के कई वर्ग बिना प्रतिनिधित्व के रह जाते हैं। राजनीतिक दलों को उनके मतों के अनुपात में सीटें देने के लिए वर्तमान व्यवस्था को सूची-व्यवस्था जैसी आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली में बदल देना चाहिए। कुछ विशेषज्ञों ने इसके पक्ष में अपनी राय दी है क्योंकि इससे न केवल निष्पक्ष चुनाव होंगे अपितु राजनीतिक दल योग्य एवं ईमानदार उम्मीदवारों को चुनाव में उतारेंगे। इस प्रकार सूची-व्यवस्था वास्तव में चुनाव में धन शक्ति के प्रयोग को कम करने का प्रयास करेगी तथा चुनावी गड़बड़ियाँ भी कम होंगी। अनेक राजनीतिक दल इस व्यवस्था के पक्ष में हैं क्योंकि इससे राजनीतिक नेतृत्व को निर्णायक शक्ति मिल जाएगी।

सूची व्यवस्था के आलोचक इसकी कई कमियाँ भी बताते हैं। यह कहा जाता है कि इस व्यवस्था में : (i) राजनीतिक दलों की बहुतायत होती है तथा स्थापित राजनीतिक दलों का विखंडन हो जाता है; (ii) दलों के शीर्ष नेताओं की शक्ति में वृद्धि हो जाती है; (iii) बहुसदस्यीय बड़े चुनाव क्षेत्र उभरते हैं; (iv) किसी भी दल को बहुमत नहीं मिल सकता इसलिए गठबंधन सरकारों का उदय होता है; (v) मतदाता एवं उम्मीदवार के बीच का सीधा संबंध टूट जाता है। दूसरा तर्क यह दिया जाता है कि सूची व्यवस्था से समाज भी विभाजित हो जाएगा। प्रत्येक जाति या समूह अपना दल बनाएगा जो उसके हितों का प्रतिनिधित्व करेगा। साथ ही यह व्यवस्था एक जटिल प्रक्रिया है क्योंकि भारत के अधिकांश मतदाता जो अनपढ़ हैं, मत पत्र पर अपनी इच्छा का सही चुनाव करने में कठिनाई महसूस करेंगे। राजनीतिक दलों की बढ़ती हुई संख्या निरक्षर मतदाता के मतदान में और अधिक बाधक होगी।

इन समस्याओं को ध्यान में रखते हुए यह सुझाव दिया जाता है कि जर्मनी की तरह 50 प्रतिशत सीटों को सूची व्यवस्था से तथा शेष 50 प्रतिशत को चुनावी क्षेत्रों के आधार पर भरा जाए। यह भी सुझाव दिया जाता है कि प्राप्त मत एवं सीटों के बीच के अनुपात को ठीक करने के लिए बहुमतीय व्यवस्था अपनाई जाए, अर्थात् प्रत्येक चुनाव क्षेत्र में जीतने वाले उम्मीदवार को न्यूनतम 50 प्रतिशत वैध मत प्राप्त होने चाहिए अन्यथा सर्वाधिक मत प्राप्त करने वाले दो उम्मीदवारों के बीच तुरंत पुनर्मतदान हो। अंतिम विजयी उम्मीदवार कम-से-कम 50 प्रतिशत मतदाताओं का प्रतिनिधित्व करेगा। इसका एक अतिरिक्त लाभ यह होगा कि बड़े सामाजिक गठबंधन संकीर्ण गठबंधनों को बदल देंगे तथा राजनीतिक एवं सामाजिक एकीकरण की प्रक्रिया शुरू हो जाएगी। पुनर्मतदान का यह भी लाभ होगा कि मतदान केंद्रों पर कब्जे जैसी घटनाएँ कम होंगी क्योंकि उम्मीदवार न्यूनतम 50 प्रतिशत मत प्राप्त करने के लिए मतदाताओं को प्रभावित करने का प्रयास करेंगे।

दूसरी तरफ ऐसे व्यक्ति भी हैं जो 'फस्ट पास्ट दी पोस्ट' व्यवस्था में विश्वास रखते हैं क्योंकि यह न सिर्फ आसान है बल्कि सरकार को स्थिरता प्रदान करती है तथा मतदाता एवं विधायक के बीच प्रत्यक्ष संबंध स्थापित करती है। आवश्यकता सिर्फ द्विदलीय प्रणाली की ओर बढ़ने की है जिसमें विजयी पक्ष लगभग 50 प्रतिशत मत प्राप्त कर लेता है।

यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि प्रत्येक व्यवस्था के अपने गुण व दोष होते हैं। सुझाव सिर्फ यह है कि प्राप्त मत एवं सीटों के बीच कोई न्यायोचित संबंध हो तथा समाज की सहभागिता सुनिश्चित हो ।

धन शक्ति के प्रयोग पर रोक तथा राज्य द्वारा खर्च का वहन

यह बताया जा चुका है कि चुनाव व्यवस्था के सम्मुख सबसे बड़ी समस्या धन-शक्ति के प्रयोग की है। इसका परिणाम यह होता है कि चुनाव लड़ना काफी महंगा हो जाता है तथा सामान्य आदमी चुनाव से दूर ही रहता है। इस स्थिति में सुधार के लिए तीन महत्त्वपूर्ण सुझाव दिए गए हैं।

प्रथम सुझाव राजनीतिक दलों पर नियंत्रण से संबंधित है। इसके लिए यह सुझाव दिया जाता है कि राजनीतिक दलों द्वारा किए गए खर्च को चुनावी खर्च की निर्धारित सीमा के अंतर्गत लाने का प्रयास किया जाए। राजनीतिक शिक्षा पर किए जाने वाले खर्च को चुनाव क्षेत्र पर किए गए खर्चे से अलग रखना चाहिए, इसे चुनाव संबंधी खर्चे में सम्मिलित नहीं किया जाना चाहिए। राजनीतिक दलों को चुनाव आयोग द्वारा निर्देशित नियमों के अनुरूप कार्य करना चाहिए। राजनीतिक दलों को दान एवं चंदे तथा आमदनी के अन्य स्रोतों का एवं सभी खर्चों का विस्तृत ब्योरा देते हुए हिसाब रखना चाहिए। राजनीतिक दलों को अपने आय और व्यय के हिसाब को चुनाव आयोग द्वारा निर्धारित एजेन्सियों से न केवल ऑडिट करवाना चाहिए अपितु किसी भी नागरिक द्वारा उन्हें देखने के लिए जनहित में जारी भी करना चाहिए। चुनाव आयोग को चुनावी खर्चों की जाँच करने का अधिकार मिलना चाहिए।

दूसरा, सुझाव यह है कि चुनावी खर्च की सीमा दिखावा मात्र न होकर व्यावहारिक ढंग से तय की जानी चाहिए। इस सीमा रेखा को समय-समय पर तथा चुनाव क्षेत्र का आकार, मतदाताओं की संख्या, मूल्य वृद्धि तथा अन्य तत्त्वों के अनुपात में तय किया जाना चाहिए और उपरोक्त विधि के अनुसार नियंत्रित होना चाहिए। यह तभी हो सकता है जबकि दलों को दी गई राशि और दान को कानूनी स्वरूप दिया जाए। पर्यवेक्षकों का कहना है कि लोकतंत्र में राजनीतिक दलों को चुनाव में भारी धनराशि खर्च करना पड़ता है। यदि राजनीतिक दलों को चंदा दिए जाने पर विभिन्न कंपनियों एवं व्यापारिक घराने पर प्रतिबंध होगा तो दलों के द्वारा अवैध ढंग से धन एकत्रित करने की संभावना स्पष्ट रूप से दृष्टिगोचर होगी। इसलिए ऐसा वातावरण तैयार किया जाना चाहिए जहाँ धन से संबंधित मामलों में पारदर्शिता हो। चंदों और अन्य आर्थिक सहायता को वैधानिक स्वरूप प्रदान करने का सुझाव अत्यंत आवश्यक है।

तीसरा, सुझाव यह है कि धन शक्ति के प्रयोग को रोकने के लिए सभी खर्चे राज्य द्वारा वहन किए जाएँ। ऐसी व्यवस्था जर्मनी, फ्रांस, इज़राइल, कनाडा, जापान, अमेरिका आदि में लागू है। इस व्यवस्था में एक न्यूनतम मत प्राप्त करने वाले राजनीतिक दल राज्य से रियायतें प्राप्त करते हैं। अनेक समितियों, चुनाव आयोग और सर्वदलीय सम्मेलनों ने समय-समय पर यह सुझाव दिया है कि सरकार को चाहिए कि मान्यता प्राप्त राजनीतिक दलों को पर्याप्त अनुदान व मान्यता प्राप्त करने के मापदंडों का निर्धारण करे। इस संबंध में यह भी सुझाव दिया जाता है कि सरकार से सहयोग सिर्फ धन के रूप में न होकर वाहनों के रूप में मुफ्त पेट्रोल या डीज़ल, चुनाव की सामग्रियों को छपवाने के लिए कागज़, मतदाता सूचियों की निःशुल्क उपलब्धि, एक निश्चित राशि तक डाक टिकट, मतदान के दिन चुनावी ऐजेंटों को जलपान जैसी चीज़ों के रूप में उपलब्ध कराई जाएँ। इस सुझाव का अर्थ यह नहीं है कि राज्य द्वारा खर्चों का वहन किए

जाने से चुनावी व्यवस्था से संबंधित भ्रष्टाचार समाप्त हो जाएँगे तथा राजनीतिक दलों को धन की आवश्यकता नहीं पड़ेगी। इसके साथ अगर राजनीतिक दलों को चुनावी अनुदान देने की प्रक्रिया शुरू की जाती है तो उन पर बही खातों को रखने की अनिवार्यता, एवं उनका प्रकाशन, ऑडिट, चुनावी खर्चे जैसे — पोस्टरों की संख्या, समाचारपत्रों में दिए गए विज्ञापनों आदि कड़े नियंत्रण भी होंगे। सरकारी अनुदान इस प्रकार सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि उससे गंभीर प्रत्याशियों को मदद मिले तथा ऐसे उम्मीदवार जो गंभीर नहीं है, वे हतोत्साहित हों। राज्य द्वारा दी गई आर्थिक सहायता का एक सुपरिणाम तो यह निकलेगा कि राजनीतिक दलों को न केवल समानता की दृष्टि से देखा जाएगा अपितु चुनावों के अवसर पर वे धन-राशि के व्यय को बढ़ा-चढ़ा कर प्रस्तुत नहीं कर पाएँगे।

राजनीतिक दलों की कार्य-प्रणाली का नियमन

राजनीतिक दल आधुनिक लोकतंत्र का प्रस्थापित अंग हैं। भारत में भी चुनावों की सफलता बहुत कुछ राजनीतिक दलों के व्यवहार पर निर्भर करती है। दुर्भाग्यवश सभी राजनीतिक दल स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनाव की बात ज़ोर से उठाते हैं और विशेष रूप से जब उनके अपने दल की कार्य-शैली का प्रश्न आता है तो उसे व्यावहारिक रूप देने से कतराने लगते हैं। कई अवसरों पर यह भी देखा जाता है कि राजनीतिक दल कई बार अपने-अपने संविधानों का पालन नहीं करते हैं। राजनीतिक दल अपने संगठनात्मक चुनाव समय पर नहीं कराते हैं और उनके नेतागण अपने पदों पर वर्षों तक तदर्थ रूप से चिपके रहते हैं। इस गैर-लोकतांत्रिक कारवाई से कई बार बहुमत पर अल्पमत की तानाशाही भी स्थापित हो जाती है। पार्टी के शीर्ष पर बैठा व्यक्ति दल के आम सदस्यों की आकाक्षांओं तथा लोकतांत्रिक औपचारिकताओं की बली चढ़ा देता है। यह एक आलोचना का विषय है कि गैर-लोकतांत्रिक आधार के राजनीतिक दल लोकतांत्रिक समाज को मज़बूती कैसे प्रदान करेंगे? इसलिए यह नितांत आवश्यक है कि राजनीतिक दलों में सुधार किया जाए, उन्हें लोकतांत्रिक तथा उत्तरदायी बनाया जाए।

लोकतांत्रिक सिद्धांतों के आधार पर निम्न स्तर से उच्च स्तर तक नेतृत्व का चुनाव, खुली सदस्यता सूची, स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनाव, क्षेत्रीय एवं स्थानीय ईकाइयों पर केंद्रीय दल का निरंकुश प्रभाव न होना, पार्टी पदाधिकारियों पर प्रभावी नियंत्रण, विरोधियों के पार्टी से निष्कासन पर रोक तथा मनोनीत व्यक्तियों को किसी भी स्तर पर कोई पद न देना आदि प्रमुख सुझावों के द्वारा राजनीतिक दलों की कार्य पद्धति में आवश्यक सुधार हो सकेंगे।

वर्तमानकाल में यह आशा नहीं की जा सकती कि राजनीतिक दल के नेता स्वयं दलों में सुधार की प्रक्रिया की शुरूआत करेंगे। इसलिए यह सुझाव दिया जाता है कि सरकार को इस संबंध में कानून बनाकर उसे लागू करना होगा। राजनीतिक दलों के लिए आंतरिक लोकतंत्र बाध्यता के रूप में हो तथा वे उत्तरदायी हों, जिससे इस संबंध में चुनाव आयोग यह नियम तथा उपनियम बना सके कि:

(i) राजनीतिक दलों का अनिवार्य पंजीकरण हो;

(ii) दलों के लिए लेखा पुस्तिका को नियमित रखना, प्रकाशित कराना तथा ऑडिटिंग कराना अनिवार्य हो;

(iii) आयोग को अपनी रिपोर्टें प्रस्तुत करना हो;

(iv) सदस्यता सूची का अनिवार्य प्रकाशन, प्रत्येक स्तर के पदाधिकारियों का गुप्त मतदान द्वारा चुनाव एवं सदस्यों के निष्कासन की सीमाएँ निर्धारित हों।

राजनीति के अपराधीकरण पर रोक

आजकल देश के समक्ष एक गंभीर समस्या है चुनावी मैदान में अपराधिक तत्त्वों का प्रवेश और उनकी सफलता। वर्तमान में जन प्रतिनिधित्त्व कानून 1951 की धारा 8 में यह प्रावधान है कि न्यायालय द्वारा दोषी करार दिया गया व्यक्ति चुनाव लड़ने के लिए अयोग्य होगा। कुछ मामलों में अयोग्यता तभी होगी जब जेल की सज़ा एक निश्चित समय के लिए हो। सामान्यत: यह दो वर्ष या उससे अधिक होती है। यह रोक काफी उदार है क्योंकि भारत में मुकदमों के निपटाने में कई वर्ष लग जाते हैं तथा प्रभावशाली लोग साक्ष्यों के अभाव में न्यायपालिका से छूट जाते हैं। यही कारण है कि संसद एवं विधान सभाओं में बहुत से सदस्य हैं, जिन पर संगीन अपराधिक मामले तो चल रहे हैं परंतु उन्हें अभी तक सज़ा नहीं सुनाई गई है।

इस संदर्भ में चुनाव आयोग समय-समय पर इस कानून में संशोधन का सुझाव देता रहा है। यह सुझाव दिया जा रहा है कि 6 महीने तक की सज़ा प्राप्त व्यक्ति को इन 6 महीनों की अवधि के अतिरिक्त कम से कम और 6 वर्षों तक चुनाव लड़ने के अयोग्य माना जाना चाहिए। चुनाव आयोग ने ऐसा भी सुझाव दिया है कि किसी अपराधी को जिसने कोई ऐसा जघन्य अपराध किया हो जिसके लिए उसे 5 वर्ष या उससे अधिक की सज़ा हो सकती है तो ऐसे व्यक्ति को भी अयोग्य ठहराया जाना चाहिए भले ही उस पर केवल मुकदमा चल रहा हो। शर्त यह है कि मुकदमा चल रहे न्यायालय द्वारा उसके अपराध तथा अभियोग रिपोर्ट का संज्ञान ले लिया गया हो।

जनमत का निर्माण करने एवं अपराधियों के चुनावी क्षेत्र में प्रवेश के संदर्भ में पारदर्शिता लाने के लिए निर्वाचन आयोग द्वारा अगस्त 1997 में इस आशय का आदेश जारी किया गया, क्योंकि ऐसे संशोधन की शीघ्र संभावना नहीं थी। इस आदेश के द्वारा प्रत्येक उम्मीदवार के लिए किसी भी न्यायालय द्वारा दोषी करार दिए जाने की सूचना शपथ पत्र पर देना अनिवार्य किया गया। चुनाव आयोग ने यह भी स्पष्ट किया कि निचली अदालत का निर्णय भी अयोग्य घोषित करने के लिए पर्याप्त है तथा जमानत पर छूट जाने तथा किसी उच्च न्यायालय में अपील करने वाले तथाकथित अपराधियों को भी चुनाव लड़ने के संबंध में अयोग्य करार किया जाए। चुनाव आयोग की स्थिति को सर्वोच्च न्यायालय के 2 मई 2002 के निर्णय से और अधिक बल मिला जिसमें सरकार को निर्देश दिया गया कि लोक सभा एवं विधान सभाओं के चुनाव लड़ने वाले उम्मीदवारों के लिए संपत्ति एवं दायित्वों का ब्योरा, शैक्षणिक योग्यताओं एवं अपराधिक गतिविधियों की जानकारी देना भी अनिवार्य किया गया। चुनाव आयोग ने 14 मई 2002 के अपने आदेश द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के इस निर्देश का पालन किया। राजनीतिक दलों ने इसे पसंद नहीं किया तथा सिर्फ संगीन मामलों में दोषी ठहराए गए व्यक्ति को अयोग्य माने जाने का समर्थन किया। चुनाव आयोग द्वारा शपथ पत्र माँगे जाने पर राजनीतिक दल स्पष्ट नहीं हैं। चुनाव आयोग तथा सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिए गए सुझावों के प्रति राजनीतिक दलों की प्रतिक्रिया कैसी होगी यह तो केवल आम चुनाव के समय ही स्पष्ट होगा।

इन सभी प्रयासों एवं सुझावों के अतिरिक्त चुनाव आयोग ने राजनीति में बाहुबल के प्रयोग को रोकने के लिए कुछ और कदम भी उठाए हैं। इन प्रयासों में मतदान केंद्रों पर मत पत्रों एवं मत पेटियों को नष्ट किए जाने, बल प्रयोग, डराना-धमकाना, जाली वोट डाले जाने पर पुनर्मतदान का आदेश, मतदान केंद्र पर कब्जे की शिकायत पर आयोग के फैसले तक परिणामों की घोषणा पर रोक तथा पदाधिकारियों के

द्वारा अपने कर्तव्यों की उपेक्षा के संदर्भ में उचित कारवाई का सुझाव देना शामिल हैं। कुछ चुनावी अपराध जैसे मतदान केंद्रों के समीप हथियार ले जाना संगीन माने गए हैं। फिर भी, चुनावी प्रक्रिया में सुधार, अपराधीकरण से मुक्ति, तथा हिंसक वातावरण से छुटकारे के लिए काफी प्रयास की आवश्यकता है।

महिलाओं का प्रतिनिधित्व

इस व्यवस्था की एक अन्य कमी यह है कि विधायिका में महिलाओं का प्रतिनिधित्व काफी कम है। पिछले कुछ वर्षों में यह मुद्दा काफी महत्त्वपूर्ण रूप धारण कर चुका है और अनिवार्य प्रतिनिधित्व की माँग उठी है। संविधान के 73 वें एवं 74 वें सांविधानिक संशोधनों द्वारा महिलाओं के लिए पंचायती राज संस्थाओं एवं नगर पालिकाओं में 33 प्रतिशत आरक्षण का प्रावधान हुआ है। ऐसा प्रयास किया जा रहा है कि संविधान में संशोधन करके संसद एवं विधान सभाओं में भी यह आरक्षण प्रदान किया जाए। हालाँकि, अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं अन्य पिछड़े वर्गों के स्थान देने के विषय पर राजनीतिक दलों में कुछ मतभेद है।

निर्वाचन आयोग के विचार में यह अनिवार्य है कि महिलाओं का प्रतिनिधित्व संसद एवं राज्य विधान सभाओं में बढ़ाया जाए। साथ ही साथ, यह भी आवश्यक है कि इस पर एक व्यापक दृष्टिकोण का विकास हो। उद्देश्य यह होना चाहिए कि महिलाओं की अधिकतम भागीदारी हो तथा किसी भी प्रकार से भारतीय राजनीतिक व्यवस्था के उद्वेग को तथा संसदीय संस्थाओं के प्रभावीकरण को कम न करते हुए महिलाओं की सहभागिता को बढ़ाने का प्रयास हो। इसका उद्देश्य यह है कि राजनीतिक प्रक्रिया में महिलाओं की वास्तविक सक्रिय भागीदारी हो तथा निर्णय लेने वाली संस्थाओं में उनका पर्याप्त प्रतिनिधित्व हो। अत: आवश्यकता इस बात की है कि ऐसा वातावरण कायम किया जाए जिससे भारतीय राजनीति में उनके सावयविक एवं सामंजस्यपूर्ण विकास के अधिक अवसर प्राप्त हों।

चुनाव आयोग द्वारा इस बात पर बल दिया गया है कि आरक्षण की नीति को प्राथमिकता देने के बजाय यह प्रयास किया जाए कि सभी राजनीतिक दल इस बात पर आम सहमति बनाएँ कि महिलाओं को राजनीतिक प्रक्रिया में समान स्थान मिले। यह एक साधारण न्यायिक प्रक्रिया से हासिल किया जा सकता है जो इस बात का निर्धारण करे कि सभी मान्यता प्राप्त राजनीतिक दल यह सुनिश्चित करें कि संसदीय एवं राज्य विधान सभाओं के चुनावों में महिलाओं को एक विशेष हिस्सा मिले। इसमें राजनीतिक दलों को यह स्वतंत्रता होगी कि वे उपयुक्त सीटों पर महिला प्रत्याशियों का चयन करें तथा महिला राजनीतिक कार्यकर्ताओ को भी यह अवसर मिलेगा कि वे भारतीय राजनीतिक गतिविधि में हिस्सा ले सकें। वर्तमान समय में संसद में महिलाओं का प्रतिनिधित्व सिर्फ 8 प्रतिशत ही है। यह विचार इस बात पर बल देगा कि राजनीतिक दल महिला उम्मीदवारों के लिए आरक्षण का एक निश्चित प्रतिशत तय करें ताकि संसद एवं राज्य विधान सभाओं मे उनकी पर्याप्त मौजूदगी महसूस की जा सके। यदि इस विचार को व्यावहारिक रूप दिया गया तो फिर आरक्षण को लेकर किया जा रहा विवाद समाप्त हो जाएगा। यह राजनीतिक दलों पर निर्भर करेगा कि वे महिला वर्ग से कितने उम्मीदवारों को चुनाव लड़ने के लिए टिकट आबंटित करते हैं। आयोग का यह मानना है कि महिला उम्मीदवारों के लिए न्यूनतम आरक्षण की व्यवस्था उत्तरी यूरोपीय देशों में ज्यादा सफल रही है। इस विचार के लिए कोई सांविधानिक संशोधन की आवश्यकता नहीं बल्कि मौजूदा विवादों को समाप्त

कर जन प्रतिनिधित्व कानून में साधारण संशोधन किया जाना चाहिए। यह राजनीतिक दलों पर निर्भर करेगा कि वे कितना प्रतिशत आरक्षण तय करना चाहते हैं।

चुनावी प्रक्रिया (मशीनरी) एवं चुनाव का प्रबंधन

चुनावी व्यवस्था में व्याप्त कमियों को सुधारने के साथ-साथ यह भी आवश्यक है कि चुनावों की स्वतंत्रता एवं विश्वसनीयता को साफ एवं स्वच्छ करने के लिए समुचित कदम उठाए जाएँ। संभवतः इसीलिए यह सुझाव निरंतर दिया जाता है कि आयोग की स्वतंत्रता को बढ़ाया जाए ताकि उसकी कार्य पद्धति और अधिक प्रभावी हो। इसी संदर्भ में चुनाव आयोग ने स्वयं यह सुझाव दिया है कि संविधान का संशोधन कर आयोग की सदस्य संख्या को तीन सदस्यों तक सीमित किया जाए, जिसमें एक मुख्य चुनाव आयुक्त भी शामिल हो। यह कहा जाता है कि तीन से अधिक सदस्य होने पर स्वतंत्र एवं निष्पक्ष चुनाव कराने से संबंधित निर्णय लेने में परेशानी हो सकती है। यह भी व्यवस्था की जानी चाहिए कि मुख्य चुनाव आयुक्त के साथ-साथ दो अन्य आयुक्तों को भी वे सारी सुविधाएँ उपलब्ध कराई जाएँ जो संविधान के अंतर्गत निहित हों। इसके साथ-साथ चुनाव आयोग अपने लिए लोक सभा एवं राज्य सभा के सचिवालयो की भाँति एक स्वतंत्र सचिवालय की भी माँग करता है। यह भी सुझाव दिया गया है कि आयोग और उसके सचिवालय का खर्च संचित निधि द्वारा देय हो जैसा कि संघ लोक सेवा आयोग तथा नियंत्रक महालेखा प्रबंधक के सचिवालयों का होता है। यह स्पष्ट एवं सर्वमान्य है कि एक व्यवस्थित चुनाव आयोग जो कि विधिवत विधायी एवं प्रशासनिक गतिविधियों के द्वारा समर्थित हो, इन सभी समस्याओं से निपटने में सक्षम होगा जिनका आज की राजनीतिक व्यवस्था द्वारा सामना किया जा रहा है।

चुनाव आयोग को मजबूत करने के साथ-साथ यह भी सुनिश्चित करना होगा कि मतदान सूची ठीक ढंग से तैयार हो ताकि उसमें सभी मतदाताओं के नाम सम्मिलित किए जाएँ, सभी मतदाताओं को पहचान पत्र दिए जाएँ, जिससे चुनाव में हेरा-फेरी न हो, इलेक्ट्रॉनिक वोटिंग मशीन का इस्तेमाल हो जिससे बोगस वोटिंग पर रोक लगाई जा सके, मतदान को अनिवार्य बनाया जाए, आरक्षित सीटों को पुनर्आबंटित करने आदि की व्यवस्था हो। ये ऐसे विभिन्न सुझाव हैं जो प्रबंधन से संबंधित हैं। हमारा उद्देश्य यह है कि हम पूरी चुनावी व्यवस्था को इस ढंग से परिवर्तित करें जिससे हमारे प्रतिनिधि के चुनाव का लक्ष्य एक लोकतांत्रिक एवं पारदर्शी तरीके से संपन्न हो।

लोकतंत्र की मजबूती इस बात पर निर्भर करती है कि मतदाताओं द्वारा अपने प्रतिनिधियों एवं नेताओं का चुनाव कैसे किया जाता है, जो प्रत्यक्ष रूप से चुनावी प्रक्रिया से संबंधित है। हम देख चुके हैं कि भारत का संविधान न सिर्फ नागरिकों को सार्वभौम वयस्क मताधिकार प्रदान करता है बल्कि एक स्वतंत्र संस्था के गठन की भी बात करता है जो चुनाव को तर्कपूर्ण एवं विश्वसनीय ढंग से संपन्न कराए। हालाँकि जो राजनीतिक दल सत्ता में होते हैं, वे अपने चुनावी लाभ अथवा हानि के लिए सत्ता को दोषी ठहराते हैं। लेकिन ऐसा कोई गंभीर उदाहरण सामने नहीं आया जिससे यह पता लगे कि चुनावी हेर-फेर में राज्य द्वारा किसी प्रकार की भूमिका निभाई गई है। हाल में हुए चुनावों से यह पता चलता है कि इस पूरी व्यवस्था में क्या-क्या कमियाँ विद्यमान हैं। इसलिए यह आवाज़ हर स्तर पर उठती है कि सुधार अनिवार्य है। विभिन्न संस्थाओं, विशेषज्ञों, एवं स्वयं चुनाव

आयोग ने सुधार के कुछ आयाम सुझाए हैं। लेकिन राजनीतिक स्तर पर अभी तक कोई आम सहमति नहीं बन पाई है। किंतु इसका अभिप्राय यह नहीं कि इस दिशा में कुछ नहीं होगा क्योंकि अपेक्षित सुधारों के लिए दबाव बना हुआ है। महत्त्वपूर्ण बात यह है कि अंततः लोगों में जागरूकता तथा व्यवस्था में हिस्सेदारी से ही सुधार संभव है। अतः यह आवश्यक है कि लोगों की भागीदारी राजनीतिक गतिविधियों में सुनिश्चित हो।

अभ्यास

1. वर्तमान चुनावी व्यवस्था में विद्यमान कमियों की विस्तार से चर्चा कीजिए।
2. भारत में चुनाव सुधार क्यों आवश्यक हैं?
3. चुनाव सुधार से संबंधित प्रयासों का वर्णन कीजिए।
4. चुनाव सुधार से संबंधित सुझावों की चर्चा कीजिए।
5. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   - (i) चुनावी व्यवस्था का पुनर्गठन
   - (ii) राजनीति का अपराधीकरण
   - (iii) चुनाव में राजकीय खर्च
   - (iv) महिलाओं का प्रतिनिधित्व
   - (v) राजनीतिक दलों का नियमन

इकाई II

दल प्रणाली और हित समूह

अध्याय 4

राजनीतिक दल और दल प्रणाली

वर्तमान राजनीतिक व्यवस्थाओं में, लोकतांत्रिक अथवा अलोकतांत्रिक, राजनीतिक दल राजनीतिक प्रक्रिया के अभिन्न अंग माने जाते हैं। विश्व के उन भागों में राजनीतिक दल अस्तित्व में नहीं है जहाँ वे तानाशाही अथवा सैन्य शासन द्वारा दबा दिए गए हैं। राजनीतिक दल प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्र की कार्यात्मकता के प्रमुख साधन होते हैं। इसी प्रकार, जैसे साम्यवादी, फासीवादी एवं नाज़ीवादी और लोकतांत्रिक शासन प्रणालियों के लिए भी राजनीतिक दल महत्त्वपूर्ण हो जाते हैं। नि:संदेह लोकतांत्रिक तथा अलोकतांत्रिक शासनों में उनकी प्रकृति एवं भूमिका अलग-अलग होती है। दल प्रणाली की प्रकृति तथा भूमिका की विवेचना से पहले हमारे लिए राजनीतिक दल की परिभाषा तथा अर्थ को भली-भाँति समझ लेना जरूरी है।

राजनीतिक दल

सामान्यतया राजनीतिक दल का अभिप्राय लोगों के ऐसे संगठित समूह से लिया जाता है जो समान नीतिगत प्राथमिकताओं तथा कार्यक्रमों से प्रतिबद्ध हों। ये भी आवश्यक है कि वे राजनीतिक शक्ति प्राप्त करने तथा उसे अपने पास बनाए रखने की दिशा में प्रयासरत हों। राजनीतिक दल के कुछ विशेष लक्षण होते हैं जैसे — संगठन, राजनीतिक विषयों पर निश्चित अभिमत, एक सुनियोजित कार्यपद्धति, राजनीतिक शक्ति प्राप्त करने की दृढ़ इच्छा तथा निर्धारित नीतियों को लागू करने की यथोचित क्षमता। राजनीतिक शक्ति की प्राप्ति और उसे बनाए रखने के उद्देश्य से राजनीतिक दल एक दलीय संगठन के रूप में अन्य सामाजिक अथवा राजनीतिक समूहों से भिन्न होता है।

प्रचलित लोकतांत्रिक राजनीतिक ढाँचों में राजनीतिक शक्ति चुनाव द्वारा प्राप्त की जा सकती है अथवा क्रांतियों एवं आकस्मिक विप्लवों द्वारा हथियाई जा सकती है। साधारणतया दल का अर्थ यह लिया जाता है कि वह राजनीतिक शक्ति प्राप्त करने की चेष्टा में लगे रहते हैं। इस तरह हम कह सकते हैं कि राजनीतिक दलों के चार प्रमुख लक्षण हैं जो उन्हें अन्य समूहों से पृथक करते हैं :

(i) दलों का उद्देश्य, राजनीतिक पद जीत कर अथवा हथिया कर सरकारी सत्ता का प्रयोग करना।

(ii) दल औपचारिक सदस्यता वाले संगठित निकाय होते हैं। यह लक्षण उन्हें अधिक बिखरे हुए राजनीतिक आंदोलनों से पृथक करता है।

(iii) दल सामान्य विषयों पर ज़ोर देते हैं और सरकारी नीति के प्रमुख क्षेत्रों पर अपना अभिमत व्यक्त करते हैं।

(iv) दल साझी राजनीतिक प्राथमिकताओं से संगठित होते हैं तथा न्यूनाधिक सामान्य वैचारिक पहचान रखते हैं।

उपरोक्त विवरण से स्पष्ट होता है कि दल सामान्यतया चुनाव लड़ने वाले संगठनों के रूप में जाने जाते हैं, परंतु क्रांतिकारी दल चुनाव लड़ने की इच्छा से गठित नहीं होते तथापि उनका उद्देश्य विभिन्न माध्यमों से सत्ता की प्राप्ति ही है। सामान्य लक्ष्यों की प्राप्ति, राजनीतिक सत्ता प्राप्त करने तथा उसे बनाए रखने की प्रक्रिया में विभिन्न संबंधित कार्य शामिल हैं।

राजनीतिक दलों के कार्य

राजनीतिक दल सत्ता प्राप्ति तथा उसके प्रयोग के प्रारंभिक संगठन हैं। अतः वे राजनीतिक व्यवस्था के अभिन्न अंग होते हैं। राजनीतिक दलों के महत्त्वपूर्ण कार्यों में एक कार्य राजनीतिक प्रक्रिया का एकीकरण, सरलीकरण तथा स्थिरीकरण करना है। राजनीतिक शक्ति प्राप्त करने के लिए राजनीतिक दलों को समाज के विभिन्न धार्मिक, जातीय, तथा वर्गीय समूहों को एकताबद्ध करना पड़ता है। इस तरह, राजनीतिक दल अधिकांश राजनीतिक व्यवस्थाओं में हितों, भौगोलिक दूरियों तथा सामाजिक संरचनाओं की विभाजक शक्तियों में समन्वय स्थापित करने की चेष्टा करते हैं। वे जिन हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं, उनके दायरों को बढ़ाने तथा उनमें सौहार्द बनाए रखने की कोशिश भी करते हैं। इस के मुख्य अपवाद हैं, वर्गगत अथवा जातिगत दलों का व्यवहार, जिन्हे ऐसा करने पर अपने दलीय आधार के खो जाने का डर रहता है।

राजनीतिक दलों का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण कार्य विशेषतया लोकतंत्र में, प्रतिनिधित्व प्रदान करना है, इसलिए वे नागरिकों के समक्ष अपनी नीतियाँ एवं विभिन्न कार्यक्रम रखते हैं, चुनावों में अपने उम्मीदवार खड़े करते हैं तथा सरकार बनाने के आमंत्रण पर उन नीतियों का निर्धारण कर उन्हें कार्यान्वित करते हैं। राजनीतिक दल नागरिकों और सरकार एवं मतदाता तथा प्रतिनिध्यात्मक संस्थाओं के मध्य कड़ी के रूप में भी कार्य करते हैं। कुछ आदर्शों व मुद्दों पर वे मतदाताओं के समक्ष भिन्न-भिन्न विकल्प प्रदान करते हैं तथा समाज के उद्देश्यों के संबंध में वैकल्पिक लक्ष्य प्रस्तुत करते है। वास्तव में, राजनीतिक दल एक अत्यधिक महत्त्वपूर्ण साधन बन गए हैं जिनके माध्यम से समाज अपने सामूहिक उद्देश्य निर्धारित करता है।

प्रतिनिधित्व के अतिरिक्त ये दल राजनीतिक नेतृत्व भी प्रदान करते हैं। राजनीतिक दल राजनीतिज्ञों के लिए प्रशिक्षण के अवसर प्रदान करते हैं जहाँ वे कौशल, ज्ञान तथा अनुभव प्राप्त कर सार्वजनिक जीवन में जन नेता के रूप में उभर कर सामने आते हैं। जिन राजनीतिक प्रणालियों में दल न के बराबर हैं अथवा कमजोर हैं, उनमें राजनेता तथा अभिजनों की भर्ती सामान्यतः पारंपरिक अभिजनों — जैसे वंशाधार पर आधारित शासक परिवारों अथवा धार्मिक अथवा सैन्य संगठनों, से की जाती है। दल राजनीतिक अवसरों के माध्यम से राजनीतिक व्यवस्था में नेताओं के चयन का व्यापक अवसर प्रदान करते हैं।

दलों का एक अन्य कार्य निर्वाचक मंडल को शिक्षित, सूचित तथा गतिशील बनाना है। राजनीति विज्ञान में इसे 'हित स्पष्टीकरण तथा एकत्रीकरण' के नाम से भी जाना जाता है। विकासशील तथा सामूहिक उद्देश्यों की प्रक्रिया में दल अनेक अवसरों पर माध्यम का कार्य करते हैं जिसके चलते व्यवसाय, श्रम, धर्म, प्रजातीय अथवा अन्य समूह अपने हितों को बढ़ाने अथवा उनके संरक्षण की दिशा में प्रयासरत रहते है। सत्य यह है कि राष्ट्रीय राजनीतिक दल विभिन्न समूहों के हितों को सुस्पष्ट कर, एक वृहत् आकार में उनके हितों का एकीकरण करने में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

दल नागरिकों को राजनीति में भाग लेने के लिए प्रेरित भी करते हैं। यह कार्य सामाजीकरण और संगठन के नाम से जाना जाता है। ये गतिविधियाँ प्रायः चुनावों के समय तक ही सीमित रहती हैं। किंतु यह कार्य कई बार चुनाव की परिधि से बाहर भी हो सकते हैं जब दल अपना प्रभाव क्षेत्र और समर्थन बढ़ाने की इच्छा से विभिन्न तरीकों द्वारा जैसे — रैली आयोजित करके, बैठकें बुलाकर और वाद-विवाद के माध्यम आदि से लोगों को अपने पक्ष में समेकित करते हैं। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि एक दलीय प्रणाली में यह भूमिका प्राथमिक तौर पर आधिकारिक विचारधारा के प्रचार से ही संबद्ध होती है। दूसरी ओर, लोकतांत्रिक शासन प्रणालियों में जहाँ दल लोगों को अपने समर्थन के लिए तैयार करते हैं, वहाँ जनसाधारण को यह अवसर भी प्राप्त होता है कि वह लोकतांत्रिक प्रक्रिया में प्रोत्साहित हो तथा अपनी सक्रिय भूमिका के माध्यम से लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं को सुदृढ़ करे।

अंततः राजनीतिक दल सत्ता प्राप्त करने के प्रयासों के फलस्वरूप, सरकार बनाने का एक अत्यंत महत्त्वपूर्ण कार्य भी करते हैं। संसदीय लोकतंत्र में यह भूमिका इतनी महत्त्वपूर्ण होती है कि सरकार भी दल के नाम से जानी जाती है जैसे — कांग्रेस की सरकार, राष्ट्रीय लोकतांत्रिक गठबंधन की सरकारें। संसदीय लोकतंत्र में जहाँ यह आवश्यक है कि सरकार को सदन में विधायकों के बहुमत का समर्थन प्राप्त रहे, वहीं राजनीतिक दल निश्चय ही स्थायित्व एवं सुदृढ़ता प्रदान करते हैं। जब चुनाव में किसी एक दल को बहुमत प्राप्त हो जाता है, तब सरकार के सदस्य उसी दल में से लिए जाते हैं तथा वे समान कार्यक्रम से बंधे होते हैं। अलग अलग दलों से लिए गए विधायकों से बनी साझा सरकारें भी, एकता तथा समझौते की भावना को कहीं अधिक दर्शाती हैं अपेक्षाकृत उन सरकारों के जिन का गठन मात्र भिन्न-भिन्न व्यक्तियों के द्वारा होता है। इसके अतिरिक्त, दल सत्ता प्राप्ति की प्रक्रिया में, सरकार के लिए ऐसे कार्यक्रम निर्धारित करते हैं जिससे उन्हें अधिक लोकप्रियता प्राप्त हो ।

यहाँ यह उल्लेखनीय है कि दलों के उपरोक्त कार्य सामान्य प्रकृति के हैं। इनका महत्त्व सरकार के रूप और प्रकृति, सामाजिक आर्थिक और सांस्कृतिक वातावरण तथा प्रचलित राजनीतिक संस्कृति पर निर्भर है। अपनी ऐतिहासिक परंपराओं सहित ये सभी कारक, दल प्रणाली के रूप को ही नहीं दर्शाते अपितु यह भी तय करते हैं कि किस प्रकार के दल निर्मित तथा विकसित हों।

दलीय प्रणाली तथा दलों के प्रकार

जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है कि विभिन्न दलों तथा उनके रूपों का उदय ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, सरकार के प्रकार अथवा सामाजिक-आर्थिक वातावरण पर निर्भर है। दलीय प्रणालियों अथवा उनके स्वरूप के वर्गीकरण का कोई सामान्य सिद्धांत अथवा मानदंड नहीं है। साधारणतया, देश में दलों की संख्या और उनसे संबद्ध सदस्यता के आधार पर दलीय प्रणालियों के वर्गीकरण का प्रचलन है। सामान्यतया, किसी दल की प्रकृति उसकी विचारधारा अथवा कार्यक्रम की प्राथमिकताओं तथा संगठनात्मक संरचनाओं से निर्धारित होती है। संख्या के आधार और संबद्ध दलों की शक्ति के आधार पर दल प्रणालियों को साधारणतया चार भागों में बाँटा जाता है: (i) एकल दलीय प्रणाली; (ii) एक दल प्रधान प्रणाली; (iii) द्विदलीय प्रणाली और (iv) बहुदलीय प्रणाली।

एकल दलीय प्रणाली

एकल दलीय प्रणाली में शासन पर एक ही दल का एकाधिकार स्थापित हो जाता है तथा अन्य दलो की भूमिका नगन्य हो जाती है। यह सांविधानिक अथवा

राजनीतिक तरीकों द्वारा किया जाता है। कई देशों में, विशेषतया साम्यवादी देशों में, संविधान केवल एक ही दल के अस्तित्व की अनुमति देता है। कुछ देशों में दल निर्माण पर प्रतिबंध तो नहीं होता परंतु शासक अपने दल के अतिरिक्त अन्य दलों को पनपने का अवसर ही नहीं देते। उन्हें विधिवेत्तर तरीकों से दबा दिया जाता है अथवा उनके विरूद्ध बल तथा दबाव का प्रयोग किया जाता है। कुछ विशिष्ट परिस्थितियों के अनुरूप जैसे औपनिवेशिक विरोधी राष्ट्रीय आंदोलनों में अथवा किसी एक चमत्कारी नेता के नेतृत्व में, एक दल विशेष को ही प्रधानता प्राप्त हो जाती है।

एक दल प्रधान प्रणाली

एक दल प्रधान प्रणाली का अभिप्राय उस प्रणाली से है जहाँ एक से अधिक दल तो होते हैं, उनमें उन्मुक्त प्रतियोगिता भी होती है परंतु अन्य दलों की तुलना में एक दल को ही अधिकाधिक जनसमर्थन प्राप्त होता है। अत: प्रधान दल की ही सरकार बनती है और वही, दल सत्ता से वंचित होने से निडर होकर दीर्घकाल तक सत्तारूढ़ रहता है। विरोधी दल कमज़ोर तथा विभाजित होते हैं। एक दल प्रधान प्रणाली इस अर्थ में तो प्रतियोगी है कि वहाँ चुनाव में अन्य दल भी प्रतियोगी होते है। परंतु अपने प्रभाव के कारण अंतत: वही एक दल दीर्घकाल के लिए सत्ता में बना रहता है। उदाहरण के लिए भारत में कांग्रेस दल निर्विघ्न रूप से 1947 से 1977 तक लगभग 30 वर्षों तक सत्तारूढ़ बना रहा। तत्पश्चात् केवल तीन वर्षों की अल्प अवधि तक विरोधी पक्ष में रहने के बाद, वह 1980 में पुन: एक प्रधान दल के रूप में पुनर्स्थापित हुआ। 1989 में, पुन: इसे चुनाव में हार का सामना करना पड़ा। अत: यह कहा जा सकता है कि एक दल प्रधान प्रणाली कोई निरंतर अथवा स्थायी प्रणाली नहीं होती।

एक दल प्रधान प्रणाली की एक विशेषता यह भी होती है कि स्वयं दल के भीतर ही विभिन्न गुटों में प्रतिस्पर्धा चलती रहती है। कभी-कभी दल के आंतरिक गुट भी सरकार की आलोचना करते हुए पाए जाते हैं, परंतु सरकार का विरोध करने वाले गुट व विरोधी दल प्राय: कमज़ोर व निष्प्रभावी ही बने रहते हैं। ऐसी स्थिति मे प्रधान दल, एक दलीय प्रणाली के रूप में आचरण कर सकता है, जो कि निश्चय ही लोकतंत्र के विकास की दिशा में सहायक नहीं हो सकता। जापान, भारत, दक्षिणी अफ्रीका और कुछ अन्य देश ऐसी ही एक दल प्रधान प्रणाली के उदाहरण हैं। साधारणतया, एक दल प्रधान प्रणाली का प्रचलन घटता जा रहा है।

द्विदलीय प्रणाली

द्विदलीय प्रणाली वह प्रणाली है जहाँ अनेक दल होते तो हैं लेकिन सत्ता संघर्ष में वर्चस्व मुख्यतया दो दलों का ही होता है। दूसरे शब्दों में, द्विदलीय प्रणाली में अनेक विशेषताएँ पाई जाती हैं जिनमें से कुछ निम्नलिखित हैं:

- यद्यपि इन देशों की राजनीतिक व्यवस्था में अनेकों दल अस्तित्व में होते हैं लेकिन यथेष्ट चुनावी और विधायी शक्ति केवल दो दलों में ही होती है जिनमें से एक की सरकार बनती है। जिस दल को बहुमत प्राप्त होता है सरकार केवल उसकी ही बनती है तथा दूसरा दल मुख्य विरोधी दल अथवा प्रतिपक्ष के रूप में कार्य करता है।
- सत्ता में आने का विकल्प इन्हीं दो प्रमुख दलों तक सीमित रहता है दोनों की ही समय-समय पर सरकारें बनती हैं।

इस प्रणाली में विरोधी दल सशक्त होता है तथा उसे प्रतीक्षारत सरकार की संज्ञा भी दी जाती है।

संसदीय लोकतंत्रों में इस प्रणाली को कभी सर्वाधिक उपयुक्त प्रणाली समझा जाता था क्योंकि इससे एक स्थायी सरकार और एक सशक्त प्रतिपक्ष स्थापित होते थे। लेकिन अब यह सोचा जाने लगा है कि यह प्रणाली, लोगों के वैचारिक चयनों को सीमित और संकुचित करती है। समान शक्ति वाले ये दो दल एक दूसरे को नीचा दिखाने के लिए अनुत्तरदायीपूर्ण व्यवहार से घोषणा पत्रों में ऐसी लोकाकर्षक घोषणाएँ करते हैं तथा नीतियाँ बनाते हैं जिनसे देश की आर्थिक व्यवस्था को नुकसान पहुँच सकता है। तथापि अनेक पर्यवेक्षकों का अभी भी यह मानना है कि द्विदलीय प्रणाली समन्वय की श्रेष्ठतम प्रणाली है जो व्यवस्था तथा उत्तरदायित्व एवं प्रतिनिध्यात्मक सरकार और प्रभावी सरकार के बीच समन्वय स्थापित करती है।

बहुदलीय प्रणाली

बहुदलीय प्रणाली वह प्रणाली है जिसमें सत्ता प्राप्ति की प्रतियोगिता में अनेक दल भाग लेते हैं। जिसके कारण किसी एक दल के बहुमत प्राप्त करने के अवसर कम रहते हैं। बड़े राजनीतिक दलों की संख्या निश्चित नहीं होती वस्तुतः इस प्रणाली में छोटे-छोटे दलों को महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह करने का अवसर प्राप्त हो जाता है और वे कभी-कभी सबसे बड़े दल को सरकार से बाहर रखने में भी सफल हो जाते हैं। संसदीय लोकतंत्र में बहुदलीय प्रणालियाँ अनुत्तरदायित्व पूर्ण ढंग से कमज़ोर तथा अस्थायी सरकार बनाने की दोषी पाई जाती हैं। दूसरी ओर, बहुदलीय प्रणालियों के समर्थकों का दावा है कि ऐसी व्यवस्थाएँ अत्यधिक प्रतिनिध्यात्मक तथा दायित्वपूर्ण ढंग से कार्य करती है। मिली-जुली सरकारें किसी एक दल विशेष की इच्छानुसार कार्य करने को बाध्य नहीं होतीं, बल्कि विभिन्न समूहों और श्रेणियों के हितों को ध्यान में रखते हुए कार्य करती हैं। यह प्रणाली सरकार के भीतर नियंत्रण और संतुलन बनाए रखने का कार्य भी करती है। बहुदलीय प्रणाली का प्रचलन विकसित विश्व में इटली, फ्रांस, जर्मनी तथा स्कैंडेनेवियन देशों में देखने को मिलता है। भारत जैसे कुछ विकासशील देशों में भी यह प्रणाली लोकप्रिय हो रही है जहाँ प्रारंभिक वर्षों में एक दल प्रधान प्रणाली कार्यरत थी। वहाँ उसका स्थान अब बहुदलीय प्रणाली ने ले लिया है। वास्तव में अधिकांश देशों में अब एक दल प्रधान प्रणाली तथा द्विदलीय प्रणाली, दोनों ही, ह्रास की ओर अग्रसर हैं और उनका स्थान बहुदलीय प्रणाली लेती जा रही है।

भारत में दल प्रणाली

अन्य प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्रों के समान भारत में भी राजनीतिक दल राजनीतिक प्रक्रिया का प्रस्थापित अंग हैं। यद्यपि भारत में पश्चिमी लोकतंत्रों के समान राजनीतिक दलों का गठन प्रतिनिध्यात्मक चुनावी प्रणाली के परिणामस्वरूप नहीं हुआ, बल्कि 19वीं शताब्दी में ब्रिटिश औपनिवेशिक शासन की चुनौतियों की प्रतिक्रिया के रूप में हुआ। इस काल में, एक ओर जहाँ दलीय प्रणाली राष्ट्रीय स्वतंत्रता तथा राष्ट्रीय अखंडता का प्रतीक थी, वहीं दूसरी ओर, नए भारत के लिए एक परिदृश्य भी थी।

स्वतंत्रता से पूर्व के राजनीतिक दल

भारत में दल प्रणाली का आरंभ 1885 में एक राजनीतिक मंच के रूप में कांग्रेस पार्टी की स्थापना में देखा जा सकता है। आरंभ में कांग्रेस एक ऐसा मंच थी जिसके माध्यम से उभरते मध्यम वर्ग की शिकायतों को उजागर किया जाता था। शीघ्र ही उसने वृहद् राष्ट्रीय आंदोलन का रूप धारण कर लिया जिसने पहले तो औपनिवेशिक प्रशासन में सुधार की माँग की तथा तदोपरांत राष्ट्रीय स्वतंत्रता आंदोलन में जुट गई।

इस प्रक्रिया में कांग्रेस ने विभिन्न सामाजिक, सामुदायिक और आर्थिक हितों को समाहित कर लिया और निःसंदेह राष्ट्रीय स्वतंत्रता को ही प्राथमिकता दी। 'फूट डालो और शासन करो' की ब्रिटिश नीति के परिणामस्वरूप, भारत में सांप्रदायिक एवं जातिगत दलों का भी निर्माण हुआ जैसे — हिंदू महा सभा, मुस्लिम लीग, अकाली दल, तथा द्रविड़ कज्जगम। इनके अतिरिक्त, ऐसे दलों का भी गठन हुआ जो भावी भारत के अनुरूप वैचारिक दृष्टि पर आधारित थे। इनमें सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण साम्यवादी दल का गठन था। अतः स्वतंत्रता प्राप्ति के समय तथा भारत में संसदीय लोकतंत्र की पद्धति को अपनाने से पहले, भारत में विभिन्न स्वरूपों वाले राजनीकि दल विद्यमान थे। इसी पृष्ठभूमि में संविधान निर्माताओं ने भारत में संसदीय लोकतांत्रिक और संघात्मक प्रणाली को अंगीकार किया। उनकी यह अपेक्षा थी कि इस राजनीतिक प्रणाली के संचालन हेतु एक उपयुक्त दलीय प्रणाली विकसित होगी।

स्वतंत्र भारत में दलीय प्रणाली

संविधान निर्माताओं ने भारत के लिए संसदीय शासन प्रणाली को अंगीकार किया। स्पष्टतः इस प्रणाली की कार्यात्मकता के लिए राजनीतिक दल एक अनिवार्य यंत्र थे। यद्यपि संविधान में राजनीतिक दलों तथा उनके कार्यों के संबंध में कुछ भी वर्णित नहीं है, राजनीतिक दलों की स्थापना, उनके विकास तथा प्रतिनिध्यात्मक लोकतंत्र में उनके कार्यों को संविधान के विभिन्न प्रावधान यथोचित स्थान प्रदान करते हैं। एक वैधानिक प्रावधान के अंतर्गत चुनाव आयोग को सीमित रूप में दलों के विनियमन का अधिकार सौंपा गया जिसके अंतर्गत दलों का पंजीकरण एवं चुनाव चिह्नों के आबंटन का अधिकार है। बाद में, दल बदल के संदर्भ में संविधान की 10वीं अनुसूची में दलों का उल्लेख हुआ। अतः भारत में दलीय प्रणाली, चुनाव आयोग द्वारा पंजीकरण तथा दल बदल प्रावधानों के अत्याधिक सीमित प्रयोजनों को छोड़कर मूल रूप से, अपरिभाषित तथा अविनियमित है। स्वतंत्रता के समय के दलों के साथ-साथ विभिन्न विचारधाराओं, कार्यक्रमों तथा अपने-अपने संगठनात्मक ढाँचे वाले नए दलों का भी उदय हुआ। इस अनूठी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि में, जटिल सामाजिक-आर्थिक वातावरण तथा विकास संबंधी कार्यों के संदर्भ में जो दलीय प्रणाली भारत में उभरी; वह स्पष्टतया न तो एक दलीय और न द्विदलीय अथवा बहुदलीय प्रणाली से पूर्णतः मेल खाती थी। फिर भी, इन दलीय प्रणालियों के लक्षण समय-समय पर देखे जा सकते हैं। इन अवस्थाओं को इस प्रकार वर्गीकृत किया जा सकता है: (i) एक दल की प्रधानता; (ii) द्विदलीय प्रणाली की ओर रूझान; (iii) नेतृत्व प्रधान दल और (iv) बहुदलीय प्रणाली तथा गठबंधन काल।

एक दल की प्रधानता

जैसा कि पहले उल्लेख किया जा चुका है कि स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् प्रथम आम चुनाव के समय देश में अनेक राजनीतिक दल विद्यमान थे। काफी वर्षों 1977 तक भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस दल की प्रधानता बनी रही। वह केंद्र तथा लगभग सभी राज्यों में सत्तारूढ़ दल बना रहा। संसदीय चुनावों में यद्यपि कांग्रेस को मुश्किल से 50 प्रतिशत मत ही प्राप्त होते रहे तथापि उसके तथा अन्य किसी दल के मतों में बहुत अधिक अंतर था। उदाहरण के लिए, देश के पहले आम चुनाव के दौरान कांग्रेस को 45 प्रतिशत मत प्राप्त हुए परंतु दूसरे स्थान के दल प्रजा सोशलिस्ट पार्टी को मात्र 10.6 प्रतिशत मत ही मिले। 1971 के आम चुनाव तक कांग्रेस के अतिरिक्त किसी भी अन्य दल को 10 प्रतिशत से अधिक मत

नहीं मिल पाए। कांग्रेस ही एक ऐसा दल था जिसे सभी राज्यों और क्षेत्रों में लोगों के सभी वर्गों से मत प्राप्त हुए। कांग्रेस के इस प्रभुत्व के अनेक कारक थे। इन कारकों में 1885 से कांग्रेस का अस्तित्व में बने रहना, स्वतंत्रता आंदोलन में उसकी अग्रणी भूमिका, महात्मा गांधी, जवाहरलाल नेहरू और सरदार पटेल आदि नेताओं का योगदान तथा देश भर में व्यापक स्तर पर उसका संगठन और प्रसार थे। इन कारकों के विलुप्त होने और अन्य दलों के बढ़ते प्रभाव के कारण, कांग्रेस के प्रभुत्व का, विशेषतया राज्य स्तर पर, पतन होना शुरू हो गया। 1967 के आम चुनाव के दौरान यह पतन स्पष्टतया दृष्टिगोचर हो गया, जब उसके द्वारा प्राप्त सीटों और मतों में भारी गिरावट आई। आठ राज्यों में कांग्रेस को पराजय का सामना करना पड़ा। परंतु 1971 के चुनाव में वह पुनः प्रधान दल के रूप में उभरी। स्वतंत्रता के बाद पहली बार 1977 में वह केंद्र में सत्ता से पदच्युत हुई तथा कई राज्यों में भी उसे मुंह की खानी पड़ी। इस प्रकार एक दल प्रधानता काल की समाप्ति हो गई।

द्विदलीय प्रणाली की ओर रूझान

1977 के चुनावों ने दलीय संस्थाकरण तथा द्विदलीय प्रणाली की संभावनाओं का मार्ग प्रशस्त किया। इस चुनाव में सीटों में बढ़ोत्तरी के बावजूद प्रत्याशियों की संख्या में व्यापक गिरावट देखी गई। (542 स्थानों के लिए मात्र 2,439 प्रत्याशी खड़े हुए जबकि 1971 में 518 स्थानों के लिए 2,784 प्रत्याशी चुनाव मैदान में उतरे थे) पारस्परिक सीधे चुनावी मुकाबले में महत्त्वपूर्ण बढ़ोत्तरी हुई और यह संख्या 101 तक पहुँच गई। एक अथवा दो स्वतंत्र उम्मीदवारों को यदि छोड़ दिया जाए तो यह संख्या 279 तक पहुँची। इस चुनाव में एक उल्लेखनीय रूझान, निर्दलीय उम्मीदवारों का स्पष्ट नकारा जाना था। यद्यपि 1977 में निर्दलीय उम्मीदवारों की संख्या सर्वाधिक थी तथापि विजयी निर्दलीय उम्मीदवारों की संख्या निम्नतम रही। (1,222 में से केवल 7 प्रत्याशी ही विजयी हो पाए। अंततः 75.8 प्रतिशत मत केवल दो दलों अर्थात् जनता पार्टी और कांग्रेस में ही बँटे।

परिणामस्वरूप, पहली बार केंद्र में गैर-कांग्रेसी सरकार की स्थापना के संबंध में कई विद्वानों और पर्यवेक्षकों ने यह विचार व्यक्त किया कि भारत में संसदीय लोकतंत्र परिपक्व हो चला है तथा द्विदलीय प्रणाली की प्रक्रिया लगभग आरंभ अथवा उस के निकट पहुँच चुकी है। लेकिन यह अपेक्षा अल्पकालिक ही रही। जनता पार्टी, जो चार दलों को मिलाकर बनी थी, अपने व्यवहार में एक सुस्पष्ट दल के रूप में उभरने के स्थान पर मात्र दलों का जमघट ही बन कर रह गई। परिणामस्वरूप, प्रमुख रूप से कलह और गुटबंदियों के चलते, सरकार के संचालन में व्यवधान तो उत्पन्न हुए ही, जनसाधारण की दृष्टि में उसकी साख और छवि भी गिरती गई। इस सब का परिणाम स्पष्ट था, जनता पार्टी का विघटन हो गया और मतदाताओं का उससे मोहभंग हो गया। पार्टी तीन वर्षों के अल्पकाल के लिए भी एक साथ जुड़ कर नहीं रह सकी।

नेतृत्व प्रधान दल

1980 के चुनावों के आधार पर भारतीय दल प्रणाली में एक बार फिर एकल दलीय प्रणाली की प्रधानता स्थापित हुई। यद्यपि इस बार यह न तो नेहरू युगीन और न ही पूर्व आपात् कालीन के उत्तरोत्तर काल की तरह की दल प्रणाली थी। इस बार दल प्रधानता की पहचान उसके नेता (इंदिरा गांधी) से हुई जो अब दल की निर्विवाद नेता हो चुकी थीं।

विरोधी दलों के प्रति सत्ताधारी कांग्रेस के दृष्टिकोण और व्यवहार में एक विलक्षण बदलाव

आया। जब तक कांग्रेस एक प्रधान दल एवं एकल राष्ट्रीय शक्ति के रूप में थी, प्रतिपक्ष को आदर की दृष्टि से देखा जाता था। इस अवधि में कांग्रेस राज्य व स्थानीय स्तरों पर एक महत्त्वपूर्ण शक्ति के रूप में उभरी। परंतु 1977 में जनता पार्टी की सफल चुनौती के पश्चात् और कांग्रेस में विभाजन के कारण, कांग्रेस का शीर्षस्थ नेतृत्व अपने को असुरक्षित महसूस करने लगा। परिणामस्वरूप, दल में असहिष्णुता की भावना बढ़ी और कांग्रेस दूसरे दलों के साथ सत्ता में साझेदारी की इच्छुक नहीं रही।

कालांतर में, सत्ता का रसास्वादन लेने के पश्चात् विरोधी दलो ने नैतिक आधार पर और अपने शासन काल के आचरण के कारण, स्वयं को असमर्थ समझते हुए कांग्रेस का विरोध करने के लिए टकराव की राजनीति का मार्ग अपनाया। उनमें से कुछ विरोधी दल जाति की प्रधानता जैसे कारकों से बंध गए, जिसके फलस्वरूप कुछ राज्यों में उन्हें काफी समर्थन भी प्राप्त हुआ।

1980 के दशक में कांग्रेस (आई.) को प्राप्त प्रधानता, वास्तव में, न तो पूरे देश में थी और न ही आम सहमति की नीति पर आधारित। इस नेतृत्व प्रधान दल की स्थापना के कारक थे — राष्ट्रीय स्तर पर गैर-कांग्रेस दलों की असफलता और कुछ क्षेत्रीय दलों के सीमित क्षेत्रीय समर्थन की प्राप्ति। एक दलीय प्रधानता वाले काल के विपरीत, जिसमें दल का संगठनात्मक ढाँचा समाज के विभिन्न हितों और पहचानों को महत्त्वपूर्ण मानता है, नेतृत्व प्रधान अवस्था मे दल अपने नेता विशेष के व्यक्तित्व पर निर्भर हो गया।

बहुदलीय प्रणाली और संयुक्त सरकारों का युग

दिसंबर 1989 में संसदीय आम चुनाव केंद्र में बहुदलीय प्रणाली की दिशा में एक पहल थे। राज्य स्तर पर इस प्रणाली के संघटक तत्त्व 1967 में ही स्पष्ट हो गए थे, जब लगभग आधे राज्यों मे गैर-कांग्रेसी सरकारें गठित हुईं। पर्यवेक्षकों के अनुसार 1989 के चुनाव में, केंद्रीय स्तर पर दो अभूतपूर्व बदलाव आए। प्रथम, केंद्र में संयुक्त सरकार का औपचारिक रूप में गठन हुआ (तथापि औपचारिक तौर पर 1977 में बनी जनता सरकार भी निष्कर्षतया एक संयुक्त सरकार ही थी) दूसरे 1989 में यह स्पष्ट हो गया कि केंद्र में सरकार के गठन के लिए दो दलों से अधिक दलों का होना जरूरी है जो निश्चय ही बहुदलीय प्रणाली के अनुरूप था जैसाकि लोक सभा के 9वें चुनाव के दौरान हुआ था। बाद में हुए 1991, 1996, 1998 व 1999 के चुनावों ने बहुदलीय प्रणाली के रूझान को अधिक सशक्त कर दिया जब कांग्रेस के नेतृत्व प्रधान स्वरूप का ह्रास हुआ तथा बहुदलीय प्रणाली व मिली-जुली सरकार का युग प्रारंभ हुआ।

परंतु इसका अभिप्राय यह नहीं है कि यह बहुदलीय व्यवस्था ही बनी रहेगी अथवा ध्रुवीकरण की प्रक्रिया कार्यरत रहेगी। ध्रुवीकरण का अर्थ स्पष्टतया निर्धारित विचारधाराओं से लैस विभिन्न राजनीतिक दलों का सुदृढ़ीकरण है। नई प्रणाली ने कम से कम आज की स्थिति में बड़े राजनीतिक दलों में गतिशीलता का परिचय तो दिया ही है जैसे कांग्रेस और उसके सहयोगी तथा भाजपा और उसके सहयोगी पारस्परिक प्रतियोगिता के लिए तत्पर हैं। साथ ही साथ वामपंथी व क्षेत्रीय दल संतुलनात्मक भूमिका का निर्वाह भी कर रहे हैं। इस बहुध्रुवीय स्थिति में ऐसा प्रतीत होता है कि भारतीय राजनीति में साझेदारी की स्थिति प्रारंभ हो गई है। कुछ पर्यवेक्षक इस अवस्था को भारतीय संसदीय लोकतंत्र के भविष्य के लिए घातक मानते हैं क्योंकि इससे अस्थिरता बढ़ जाती है। परंतु वास्तव में यह कोई असाधारण तथ्य नहीं है। इतने बड़े देश में, जहाँ अनेक विभिन्नताएँ हैं, बहुदलीय प्रणाली व

संयुक्त सरकारें स्वाभाविक ही हैं। विकसित पश्चिमी लोकतंत्रों में भी, जहाँ कम विभिन्नताएँ हैं — जैसे फ्रांस, इटली, जर्मनी आदि देशों में संयुक्त सरकारें बनती रही हैं। एक प्रकार से संयुक्त सरकारें अपने अस्तित्व के प्रति निरंतर आशंका के चलते अधिक दायित्वपूर्ण ढंग से कार्य करने को मजबूर हो सकती हैं और लोकतंत्र की सफलता तथा असफलता के लिए उत्तरदायी हो सकती हैं। यह कई अन्य कारकों पर भी निर्भर करता है जिसका अध्ययन हम आगे के अध्यायों में करेंगे।

दलों के प्रकार — राष्ट्रीय और राज्य स्तरीय

उपरोक्त विश्लेषण से स्पष्ट होता है कि भारत में एक विशेष सामाजिक ढाँचे के संदर्भ में, राजनीतिक विकास व संस्थात्मक संरचना दोनों ही स्तरों पर, एक अपने ही प्रकार की बहुदलीय प्रणाली विकसित हुई है। सभी दल आकार व फैलाव की दृष्टि से एक समान नहीं हैं। भारत का चुनाव आयोग दलों को उनकी सामर्थ्य तथा कार्यकलाप के क्षेत्र के आधार पर उन्हें राष्ट्रीय, राज्य स्तरीय अथवा मान्यताविहीन दल के रूप में पंजीकृत करता है।

चुनाव चिह्न (आरक्षण तथा आबंटन), 1968 के आदेशाअनुसार किसी दल को मान्यता प्राप्त राजनीतिक दल तभी माना जा सकता है, जब वह दल अनुभाग (ए) अथवा अनुभाग (बी) में वर्णित शर्तों को पूरा करता हो। ये शर्तें हैं: (ए) (i) दल निरंतर पाँच वर्षों से राजनीतिक गतिविधियों में संलग्न हो; तथा (ii) आम चुनाव के दौरान उस दल से लोक सभा में प्रति 25 में से एक सदस्य निर्वाचित हुआ हो; अथवा राज्य के चुनाव के दौरान प्रति तीस सदस्यों में कम-से-कम वह एक सदस्य निर्वाचित करवाने में सफल हुआ हो। अथवा (बी) जब एक दल-विशेष से संलग्न उन सभी उम्मीदवारों के (जिन्होंने आम चुनाव में भाग लिया हो) प्राप्त मतों की संख्या कुल मिलाकर लोक सभा अथवा राज्य विधान सभा में कुल वैध मतों की संख्या का चार प्रतिशत से कम न हो।

(ए) अथवा (बी) अंतर्निहित शर्तों को पूरा करने वाला दल राज्य स्तर पर राजनीतिक दल के रूप में मान्यता प्राप्त कर लेता है। राज्य स्तर पर मान्यता प्राप्त दल यदि कम-से-कम चार राज्यों में मान्यता प्राप्त कर लेता है तो वह दल राष्ट्रीय राजनीतिक दल के रूप में पंजीकृत हो जाता है। निर्धारित संख्या के अभाव में जो दल राज्य स्तरीय मान्यता प्राप्त नहीं कर पाता, लेकिन आयोग द्वारा यह पंजीकृत हुआ होता है, तो ऐसे दलों को मान्यताविहीन पंजीकृत दलों की श्रेणी में रखा जाता है। संपूर्ण भारत में राष्ट्रीय राजनीतिक दल का अपना अलग चुनाव चिह्न आरक्षित रहता है। राज्य स्तरीय राजनीतिक दलों के संबंध में चुनाव चिह्न राज्य विशेष अथवा राज्यों तक ही आरक्षित होता है। स्पष्ट है कि मान्यता प्राप्त दलों की कोई स्थायी सूची नहीं होती है। निर्धारित नियमों के अनुरूप प्रत्येक आम चुनाव के पश्चात् चुनाव आयोग इसे संशोधित करता है। हम लोकतांत्रिक प्रणाली में विरोधी दल के रूप में प्रतिपक्ष की महत्वपूर्ण भूमिका का अध्ययन करेंगे।

विरोधी दलों की भूमिका

इस अध्याय के आरंभ में हम यह पढ़ चुके हैं कि राजनीतिक दलों का प्राथमिक उद्देश्य राजनीतिक सत्ता प्राप्त करना है परंतु इसके अतिरिक्त लोकतंत्र में राजनीतिक दलों को कई अन्य कार्य भी करने पड़ते हैं। इस प्रक्रिया में जिस दल को चुनावों के पश्चात् सत्ता प्राप्त नहीं हो पाती, उन्हें प्रशासकीय कार्यों के अतिरिक्त, दल के रूप में अन्य सभी कार्य भी करने पड़ते हैं जिसमें विरोधी पक्ष की महत्त्वपूर्ण भूमिका

भी सम्मिलित है। विरोधी दल अथवा दलों से अपेक्षा की जाती है कि वे सरकार की नीतियों और कार्यक्रमों को चुनौती देते हुए अगले चुनाव में स्वयं को शासन के प्रबल वैकल्पिक दावेदार के रूप में प्रस्तुत करें। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए वे सरकार पर नकेल डालते हैं, और लोगों के समक्ष वैकल्पिक नीतियाँ और कार्यक्रम प्रस्तुत करते हैं। सरकार की कमियों को लोगों के सामने उजागर करते हैं। उसकी असफलताओं को लोगों के समक्ष रखते हैं, वायदों से भटकाव तथा सत्ता दुरूपयोग का पर्दाफाश करते हैं। दूसरे शब्दों में, विरोधी दल विकल्पों के साथ-साथ सरकार पर नियंत्रण और संतुलन बनाए रखते हैं तथा सरकार की गतिविधियों और उनकी खामियों से जनता को अवगत् कराते हैं। इस कार्य को पूरा करने के लिए यह जरूरी है कि विरोधी दल सशक्त हों तथा संख्यात्मकता तथा गुणवत्ता दोनों ही दृष्टियों से व्यवहार्य व उत्तरदायी हों। संख्यात्मकता का अभिप्राय है कि प्रतिपक्ष का मतों को अपेक्षाकृत समर्थन प्राप्त हो जिसके कारण मतदाताओं की थोड़ी सी भी प्राथमिकता परिवर्तन उसे सत्तासीन करने में सक्षम हो, गुणात्मकता का तात्पर्य लोगों में विरोधी दल की विश्वसनीयता तथा सक्षमता से है।

इस महत्त्वपूर्ण भूमिका की दृष्टि से, कई संसदीय लोकतंत्रों में, विरोधी दल को आधिकारिक मान्यता प्राप्त होती है। उदाहरणार्थ, ब्रिटेन में विरोधी दल को शासकीय मान्यता प्राप्त है। वहाँ जैसे महामहिम की सरकार है वैसे ही महामहिम का प्रतिपक्ष भी है। विरोधी पक्ष के नेता को वही वेतन और विशेषाधिकार प्राप्त हैं जो किसी ब्रिटेन के मंत्री को मिलते हैं। उसका सर्वाधिक विशेषाधिकार और उत्तरदायित्व जब भी संभव हो, वैकल्पिक सरकार की स्थापना करना है; इसलिए, उसका सदैव एक छाया मंत्रीमंडल तैयार रहता है जो समय आने पर यथार्थता में परिवर्तित हो जाता है, अर्थात् नई सरकार का गठन तत्काल हो जाता है जो निश्चय ही संसदीय शासन प्रणाली की एक प्रमुख विशेषता है। यह सदन में सरकार के परास्त होने पर और नए चुनाव के दौरान सत्तारूढ़ दल के पराजय के कारण भी हो सकता है। इसीलिए यह कहा भी जाता है कि आज का प्रतिपक्ष आने वाले कल की सरकार है। सरकार की यह प्रणाली सफलतापूर्वक कार्य तब करती है जब द्विदलीय प्रणाली का प्रचलन हो और दोनों दलों की शक्ति लगभग बराबर हो, वहाँ मतदान प्रतिशत में आंशिक बदलाव भी सरकार को बदल कर रख देता है। बहुदलीय प्रणालियों के कई मामलों में देखा जाता है कि विरोधी दलों का पारस्परिक विरोध सत्ताधारी दल के विरोध की तुलना में कहीं अधिक होता है। इसका अभिप्राय यह कदापि भी नहीं है कि बहुदलीय प्रणाली में प्रतिपक्ष की कोई भूमिका ही नहीं होती अथवा वह प्रासंगिक नहीं होता। इस संदर्भ में, सत्तारूढ़ दल पर विरोधी दलों के नियंत्रण की भूमिका अत्यधिक महत्त्वपूर्ण हो जाती है क्योंकि सत्तारूढ़ दल को विभाजित प्रतिपक्ष द्वारा उखाड़ फेंके जाने का भय नहीं होता। परिणामस्वरूप यह एक अनुत्तरदायी और भ्रष्टाचारी सरकार बन सकती है। यह आवश्यक नहीं है कि बहुदलीय प्रणाली सदैव एक दल प्रधान व्यवस्था हो। इसमें सरकार और विरोधी पक्ष दोनों ही अपने-अपने सहयोगी दलों के साथ मिलकर कार्य कर सकते हैं इसीलिए लोकतंत्र में सशक्त प्रतिपक्ष का होना अत्यंत आवश्यक है। विभिन्न परिस्थतियों और दलीय प्रणालियों में प्रतिपक्ष की भूमिका भिन्न-भिन्न हो सकती है। अंततः परिस्थितियाँ चाहे जैसी भी हों, लोकतंत्र को स्वस्थ बनाए रखने के लिए सत्तारूढ़ दल व प्रतिपक्ष के लिए यह आवश्यक है कि वे अपनी-अपनी भूमिकाओं

का निर्वाह दायित्वपूर्ण, निष्ठापूर्वक और गरिमामय ढंग से करें।

भारत में प्रतिपक्ष

गणतंत्रात्मक शासन के प्रारंभिक वर्षों के दौरान अपनी कमज़ोरी और विभाजन के बावजूद, प्रतिपक्ष ने संसद में एक अत्यंत महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई। इन दलों के नेताओं ने विधायिका में होने वाले वाद-विवाद में सक्रिय हिस्सा लिया, महत्त्वपूर्ण राष्ट्रीय मुद्दे उठाए और सरकार की असफलताओं के लिए उसे आड़े हाथों लिया। विपक्ष के सदस्य अपने व्यवहार तथा निष्ठा के क़ारण आदर की दृष्टि से देखे जाते थे और राष्ट्र तथा संविधान निर्माण के कार्य के प्रति अपनी ईमानदारी तथा प्रतिबद्धता के लिए जाने जाते थे। निःसंदेह, संसद में प्रतिपक्ष की कमज़ोर स्थिति के कारण नेहरू ने न केवल उन्हें सहन किया बल्कि प्रोत्साहित भी किया। नेहरू का मानना था कि प्रत्येक प्रश्न के दो अथवा दो से अधिक पहलू होते हैं, इसलिए महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर उन्हें अपना पक्ष रखने का आमंत्रण देते थे। प्रश्न काल के प्रभावी प्रयोग द्वारा सरकार को उन्होंने सदैव सजग रहने को मजबूर किया।

जैसा कि प्रारंभ में कहा जा चुका है कि भारत में राजनीतिक दलों का उल्लेख स्पष्टतया न तो भारतीय संविधान और न ही किसी कानून में है। फिर भी, भारत में राजनीतिक व्यवस्था ने राजनीतिक दलों को फूलने-फलने का तथा बिना किन्हीं कठिन शर्तों के राजनीतिक प्रक्रिया में भाग लेने का भरपूर अवसर प्रदान किया। प्रारंभ के वर्षों में एक दल की प्रधानता की स्थिति थी। यद्यपि किसी विरोधी दल को मान्यता प्रदान करने का कोई वैध प्रावधान नहीं था, तथापि किसी दल को संसदीय दल के रूप में दर्जा प्रदान करने का प्रावधान था, यदि उसे लोक सभा में कम से कम 50 स्थान प्राप्त हों। 1969 में पहली बार कांग्रेस (संगठन) को संसदीय दल के रूप में मान्यता प्राप्त हुई और इसके अतिरिक्त कांग्रेस (आर.) नेता डॉ. राम सुभग सिंह ऐसे पहले व्यक्ति थे जिन्हें प्रतिपक्ष के नेता के रूप में मान्यता प्राप्त हुई। यह भी उल्लेखनीय है कि यह प्रतिपक्ष भी कांग्रेस में विभाजन के फलस्वरूप ही उभरा। 1977 में पहली बार जनता पार्टी के शासन के दौरान संसदीय अधिनियम के अंतर्गत प्रतिपक्ष के नेता को कानूनी मान्यता मिली तथा उसके वेतन और विशेषाधिकार केबिनेट मंत्री के समकक्ष निर्धारित हुए।

राष्ट्रीय स्तर के नेतृत्व का ह्रास, राजनीतिक सत्ता का निहित स्वार्थों के हाथों में यंत्र बनना तथा संस्थाओं की अधोगति, जिनकी विवेचना हम ऊपर कर चुके हैं, के कारण सरकार और प्रतिपक्ष में पारस्परिक क्रिया की भावना में भी पतन होने लगा। 1975-77 के दौरान आपातकाल में तथा 1977 के चुनावों के बाद भारत में एक स्वस्थ दलीय पद्धति की स्थापना के प्रति एक आशा जागृत हुई। इस चुनाव में पहली बार प्रतिपक्ष एक वैकल्पिक सरकार के रूप में उभरा और श्रीमती इंदिरा गांधी को पराजय स्वीकार करनी पड़ी। विरोधी पक्ष से अपेक्षा की गई थी कि वह विषयनिष्ठ राजनीति प्रदान करेगा तथा सामाजिक व लोकतांत्रिक आधारों पर मुद्दे परिभाषित होंगे। परंतु यह नहीं हो सका।

एक स्वस्थ लोकतंत्र के लिए सत्तारूढ़ और प्रतिपक्ष दोनों ही महत्त्वपूर्ण हैं। विरोधी पक्ष के लिए रचनात्मक तथा सकारात्मक भूमिका का निर्वाह करना आवश्यक है। सत्ताधारी दल तथा विरोधी पक्ष को याद रखना चाहिए कि उन्हें अपनी भूमिका आपस में बदलनी होती है। यदि राजनीतिक दलों तथा विरोधी पक्ष ने अपने व्यवहार में परिवर्तन नहीं किया तो लोकतंत्र से लोगों का विश्वास उठना शुरू हो जाएगा।

परिणामस्वरूप लोगों की सहमति से किसी अधिनायकवादी सत्ता की स्थापना का मार्ग आसानी से प्रशस्त हो जाएगा। इससे न केवल लोकतंत्र का अपितु स्वयं राजनीतिक दलों का भी अंत होगा। इस संदर्भ में कुछ पड़ोसी देशों का उदाहरण हमारे सामने है। इसलिए इसके बदलाव के प्रति हमें सजग होना पड़ेगा, यदि अत्यधिक विलंब हो गया तो यह किसी के लिए भी श्रेयष्कर नहीं होगा।

अभ्यास

1. राजनीतिक दलों से क्या अभिप्राय है? दल कौन-कौन से प्रमुख कार्य संपन्न करते हैं?
2. विभिन्न दल प्रणालियों की व्याख्या कीजिए।
3. एक दल प्रधान प्रणाली के गुण-अवगुणों का परीक्षण कीजिए।
4. भारत में एक दल प्रधान प्रणाली के उदय एवं विकास के कारणों को बताइए।
5. भारत में राष्ट्रीय व राज्य स्तरीय दलों को मान्यता कैसे प्राप्त होती है?
6. भारतीय दल प्रणाली में उभरते रूझानों की व्याख्या कीजिए।
7. भारत में प्रतिपक्ष की प्रकृति तथा भूमिका का परीक्षण कीजिए।
8. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   - (i) द्विदलीय प्रणाली
   - (ii) नेतृत्व प्रधान दल
   - (iii) भारत में स्वतंत्रता से पूर्व राजनीतिक दल
   - (iv) लोकतंत्र में प्रतिपक्ष की भूमिका

अध्याय 5

राष्ट्रीय और क्षेत्रीय दल

पिछले अध्याय में हम पढ़ चुके हैं कि भारत में अनेक गैरमान्यता प्राप्त पंजीकृत और अपंजीकृत राजनीतिक दलों के अतिरिक्त छः राष्ट्रीय और लगभग चालीस क्षेत्रीय दल हैं। ये दल विभिन्न राजनीतिक कार्यक्रमों के आधार पर बनाए गए हैं। कुछ दल अपने कार्यक्रमों के स्वरूप अथवा सक्रियता के कारण विशेष सामाजिक समूहों से अधिक सहयोग की अपेक्षा करते हैं। राजनीति विज्ञान के विद्यार्थी होने के नाते हमारे लिए यह आवश्यक है कि हमें इन दलों के कार्यक्रमों, विचारधाराओं एवं उनके समर्थन के आधार की जानकारी होनी चाहिए। इस अध्याय में हम राष्ट्रीय दलों के इन पक्षों के संबंध में पढ़ेंगे तथा क्षेत्रीय दलों की प्रकृति एवं भूमिका के विषय में सामान्य जानकारी प्राप्त करेंगे।

भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस

भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस न केवल भारत का अपितु सभी विकासशील अफ्रीकी-एशियाई देशों में सबसे पुराना राजनीतिक दल हैं। इसकी स्थापना 27 दिसंबर 1885 को मुंबई में हुई थी। प्रारंभ में यह विश्वविद्यालयों में शिक्षित, मध्यम वर्गीय पश्चिमी सभ्यता से प्रभावित कुछ ही लोगों की एक सीमित संस्था थी। प्रथम दो दशकों तक मूलतः यह ब्रिटिश औपनिवेशिक राज्य के अंतर्गत राजनीतिक सुधारों की माँग से जुड़ी रही। इस समय इसका नेतृत्व उदारवादियों के हाथों में था जो अपनी गतिविधियों के लिए वैधानिक एवं सांविधानिक उपायों में विश्वास रखते थे। 1907 के लगभग पार्टी में एक गरम पंथी गुट का उदय हुआ जिसने स्वराज की माँग उठाई और गतिशीलता एवं विरोध के लिए ठोस कदम उठाए। कुछ समय के लिए कांग्रेस नरम-पंथियों और गरम-पंथियों में बँटी रही। शीघ्र ही यह राष्ट्रीय स्वाधीनता का एक व्यापक आंदोलन बन गई। महात्मा गांधी के भारतीय राजनीतिक मंच पर आगमन से 1920 तक, इसने एक जन आंदोलन का रूप धारण कर लिया। एक राष्ट्रीय आंदोलन के रूप में कांग्रेस ने सभी मतों और विचारों के लोगों को प्रवेश दे कर एक वृहद् संगठन के रूप में कार्य किया। इस प्रकार, वैचारिक दृष्टि से इसमें दक्षिणपंथी, वामपंथी और मध्यमार्गी विचारों के लोग सम्मिलित थे। पार्टी की इस प्रकृति और भूमिका के आधार पर गांधी जी जैसे नेताओं ने सुझाव दिया कि स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् कांग्रेस को भंग कर देना चाहिए। किंतु कुछ अन्य लोगों का विचार था कि स्वतंत्रता आंदोलन का नेतृत्व करने के पश्चात् अब कांग्रेस को राष्ट्र-निर्माण और लोकतंत्र की स्थापना के लिए स्वतंत्र भारत को नेतृत्व देना चाहिए।

स्वतंत्रता के पश्चात् प्रारंभ से ही कांग्रेस पार्टी एक सत्ताधारी दल के रूप में उभरी। एक प्रभावी दल के रूप में उभरने के लिए अनेक हितकारी

कारक इसके पक्ष थे: (i) राष्ट्रीय लक्ष्यों और सम्मानित नेतृत्व वाला अखिल भारतीय संगठन; (ii) पंथ निरपेक्षता, समाजवादी एवं लोकतंत्र की मध्यमार्गी विचारधारा, जिसने समाज के विभिन्न वर्गों को आकृष्ट किया; और (iii) एक विस्तृत जनाधार जिसमें विभिन्न हितों, वर्गों, क्षेत्रों, समूहों और समुदायों के सदस्य सम्मिलित थे। परिणामस्वरूप, कांग्रेस एक प्रमुख एवं प्रभावी दल के रूप में उभरी।

1967 तक कांग्रेस केंद्र तथा लगभग सभी राज्यों में अपनी सरकार बनाने में समर्थ रही। यद्यपि कांग्रेस एक प्रमुख एवं वृहद् दल था, परंतु वैचारिक एवं वैयक्तिक मतभेदों के कारण दल के भीतर अनेक गुट एवं वर्ग विद्यमान थे। जवाहरलाल नेहरू के प्रभावशाली नेतृत्व में ये गुट खुल कर सामने नहीं आ सके। 1962 से प्रभावशाली नेतृत्व के ह्रास एवं कार्य निस्पादन से असंतुष्ट लोगों के सिमटते जनाधार के कारण गुटबाज़ी खुल कर सामने आई और महत्त्वपूर्ण बन गई। फलस्वरूप, 1967 के चुनावों में कांग्रेस पार्टी, कमज़ोर हो गई। अंततः इस गुटबंदी और दलबंदी ने कांग्रेस को नवंबर 1969 में दो दलों में बाँट दिया — कांग्रेस (आर.) जिसका नेतृत्व श्रीमती इंदिरा गांधी के पास था तथा कांग्रेस (ओ.) जिसका नेतृत्व निजलिंगप्पा, मोरार जी देसाई और के. कामराज के हाथों में था। नेहरू परिवार की पृष्ठ भूमि में इंदिरा गांधी ने, जो स्वयं को एक प्रगतिशील नेता के रूप में प्रस्तुत कर रही थी, अपने गुट को 1971-72 के चुनावों में भारी बहुमत से जीत दिलाई जिससे कांग्रेस (आर.) एक प्रमुख पार्टी बन कर उभरी। 1977 में कांग्रेस (ओ.) ने स्वयं को नवनिर्मित जनता पार्टी में विलय कर दिया। 1977 के चुनावों में हार के कारण 1978 में कांग्रेस (आर.) पुनः दो भागों में विभाजित हो गई। अब इंदिरा गांधी के नेतृत्व में कांग्रेस (आई.) और स्वर्ण सिंह के नेतृत्व में कांग्रेस (एस.) बन गई जिसका नेतृत्व बाद में देव राज अर्स और शरद पवार ने किया। 1980 के चुनावों ने एक बार फिर इंदिरा गांधी की कांग्रेस को प्रमुख पार्टी के रूप में वैधता प्रदान की। यह स्थिति 1989 तक यथावत् रही जब एक बार फिर वी.पी.सिंह जैसे नेताओं ने विरोधी दलों से हाथ मिलाने के लिए कांग्रेस छोड़ दी।

1994 में कांग्रेस में फिर एक और विभाजन हुआ, जब अर्जुन सिंह तथा एन. डी. तिवारी जैसे नेताओं ने इंदिरा कांग्रेस का गठन करने के लिए कांग्रेस को छोड़ दिया। उस समय कांग्रेस का नेतृत्व राजीव गांधी कर रहे थे। जब ये लोग पुनः कांग्रेस में लौट आए, शरद पवार, पी. ए. संगमा और तारिक अनवर के नेतृत्व में एक दूसरे गुट ने 1999 में एक अन्य दल 'नेशनल कांग्रेस पार्टी' बनाने के लिए, कांग्रेस (आई.) छोड़ दी। श्रीमती सोनिया गांधी के नेतृत्व वाली भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस का अब भी समस्त भारत में महत्त्वपूर्ण जनाधार है, यद्यपि अब यह प्रमुख पार्टी नहीं है।

विचारधारा और कार्यक्रम के आधार पर कांग्रेस ने स्वयं को धर्मनिरपेक्ष, लोकतांत्रिक एवं आधुनिक दृष्टिकोण वाली पार्टी के रूप में प्रस्तुत किया है। आर्थिक विकास के लिए यह भूमि सुधारों, सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार और मिश्रित अर्थव्यवस्था के अंतर्गत आर्थिक नियोजन की पक्षधर है। 1955 के उपरांत इसने समाजवादी सामाजिक व्यवस्था की प्राप्ति को अपना लक्ष्य माना परंतु समाज में अन्य सभी हितों को समायोजित कर चुनाव जीतने के प्रयास ने कांग्रेस को अपनी विचारधारा के साथ समझौता करने को विवश कर दिया। इस प्रकार यह वैचारिक प्रतिबद्ध पार्टी से अधिक व्यवहारिक पार्टी बनी रही। इसी कारण इसने मध्यम मार्ग को अपनाया। 1991 से यह पार्टी अपनी प्रारंभिक समाजवादी और सार्वजनिक क्षेत्र के प्रति प्रतिबद्धता की अपेक्षा उदारवादी अर्थव्यवस्था की ओर बढ़ी है। इसलिए

कांग्रेस आर्थिक सुधारों और संरचनात्मक समायोजन को प्रारंभ करने वाली पार्टी है। कांग्रेस ने अपने कार्यक्रमों में सामाजिक सुधार के प्रयासों का भी समर्थन किया है। अधिकांश अन्य पार्टियों की भाँति यह जाति, धर्म, क्षेत्र और लिंग इत्यादि के आधार पर भेदभाव का विरोध करती है। स्वतंत्र भारत के प्रारंभिक वर्षों में इसने अल्पसंख्यकों के प्रति पर्याप्त संवेदनशीलता दर्शाई। कांग्रेस पार्टी की विदेश नीति ने, विशेषतः पंडित नेहरू के नेतृत्व में, भारत को गुटनिरपेक्ष आंदोलन के संस्थापक और नेता के रूप में प्रमुखता प्रदान की।

जैसा पहले बताया गया है कि स्वतंत्रता से पूर्व कांग्रेस, पार्टी की अपेक्षा एक आंदोलन अधिक थी। स्वतंत्रता के उपरांत चुनाव लड़ने के लिए इसने स्वयं को एक राजनीतिक दल में परिवर्तित कर लिया। इसकी पृष्ठभूमि और शक्ति को देख अनेक लोग और समूह, इसके कार्यक्रमों के प्रति आवश्यक प्रतिबद्धता के बिना, कांग्रेस में सम्मिलित होने लगे। इसने कांग्रेस को कार्यक्रमों पर आधारित पार्टी से अधिक व्यवहारिक पार्टी बना दिया। इन्होने तथा अन्य कारकों ने कांग्रेस में विस्तृत गुटबाज़ी, चाटुकारिता और सत्ता केंद्रीकरण को प्रवेश दिया। परिणामस्वरूप, संगठनात्मक स्तर पर कांग्रेस व्यक्ति आधारित और केंद्र-नियंत्रित पार्टी बन गई। अब यह सामाजिक-आर्थिक विकास एवं सुधारों वाली मतैक्य की पार्टी नहीं रही। फिर भी यह पंथनिरपेक्षता एवं लोकतंत्र जैसे मूल्यों के प्रति प्रतिबद्ध है। यह अभी भी भारत के सभी राज्यों एवं क्षेत्रों में विस्तृत सामाजिक जनाधार वाली पार्टी है। इस दृष्टि से अपने अनुस्थापन, कार्य क्षेत्र एवं जनाधार पर कांग्रेस अत्यधिक महत्वपूर्ण राष्ट्रीय पार्टी बनी हुई है।

जनता पार्टी

लगभग 30 वर्षों तक कांग्रेस की प्रमुखता के बाद मार्च 1977 के लोक सभा चुनावों में पहली बार पाँच पार्टियों, कांग्रेस (ओ.) भारतीय लोकदल, जनसंघ, समाजवादी पार्टी और कांग्रेस फॉर डेमोक्रेसी तथा कुछ अन्य असंतुष्ट कांग्रेसियों ने एकजुट होकर संयुक्त रूप से चुनाव लड़ कर कांग्रेस को पराजित किया। 1975 में राष्ट्रीय आपातकालीन घोषणा, लोकतांत्रिक अधिकारों का दमन और विभिन्न विरोधी राजनीतिक पार्टियों के नेताओं की गिरफ्तारी ने, अपने अस्तित्व के रक्षार्थ इन घटकों का उनके लिए एक होना आवश्यक बना दिया।

गठबंधन के रूप में चुनाव जीतने तथा गैर-कांग्रेसी दलों की एकता सुदृढ़ीकरण की आवश्यकता को अनुभव कर इन उपर्युक्त पार्टियों ने स्वयं को एक पार्टी में विलय करने का निर्णय लिया। परिणामस्वरूप, 1 मई 1977 को कांग्रेस (ओ.), भारतीय लोकदल, जनसंघ, समाजवादी पार्टी, कांग्रेस फॉर डेमोक्रेसी और कुछ पूर्व कांग्रेसी जिन्होंने आपातकाल की घोषणा के समय कांग्रेस छोड़ दी थी, के विलय के साथ जनता पार्टी का जन्म हुआ।

विभिन्न पार्टियों का मिश्रण होने के नाते, जिनमें से कुछ की विचारधारा बिल्कुल परस्पर विरोधी थी, जनता पार्टी के कार्यक्रमों का मिश्रित तथा सभी घटकों को संतुष्ट करने के लिए व्यावहारिक होना अनिवार्य था। साथ ही एक अन्य तथ्य भी था कि 1977 के चुनावों में कांग्रेस के विरुद्ध अधिकांश समर्थन उत्तर भारत से प्राप्त हुआ था और वह भी विशेषकर ग्रामीण क्षेत्रों से इस कारण जनता पार्टी के कार्यक्रमों का झुकाव कृषि वर्गों की ओर था। कुछ पार्टियों का जनता पार्टी में विलय के बाद भी यह मानना था कि जनता पार्टी की जीत में उनका योगदान दूसरों की तुलना में अधिक था। इसलिए वे सत्ता में अधिक भागीदारी के अधिकारी थे। प्रत्येक घटक अपना सामाजिक आधार मज़बूत करने के लिए चिंतित था। इस प्रकार विलय के बावजूद

जनता पार्टी के विभिन्न घटक गठबंधन में स्वतंत्र भागीदार के रूप में कार्य करते रहे। अनेक घटकों के बीच मतभेद विभिन्न राजनीतिक और आर्थिक मुद्दों तक बढ़ गए। जनता पार्टी अपने विभिन्न दलों और समूहों के विरोधी हितों को नियमित एवं समन्वित करने में असफल रही। अंततः, यह खुले विभाजन की ओर बढ़ती चली गई और तीन वर्षों से भी कम समय में, जुलाई 1979 में पार्टी दो भागों में बँट गई। पुराने भारतीय लोकदल और समाजवादी पार्टी के अधिकांश सदस्य दोहरी सदस्यता के मुद्दे पर जनता पार्टी से बाहर आ गए और एक नया दल 'लोकदल' बना लिया। दोहरी सदस्यता के मुद्दे का अर्थ था कि क्या जनता पार्टी का कोई सदस्य किसी दूसरे राजनीतिक संगठन का सदस्य हो सकता है? यह प्रश्न विशेषकर पूर्व जनसंघ के सदस्यों के संदर्भ में उठाया गया था जो राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ के सदस्य भी थे, जिसे वे सामाजिक-सांस्कृतिक संगठन मानते थे न कि राजनीतिक संगठन। जैसा कि पहले बताया गया है कि मतभेद कई प्रकार के थे। इस विभाजन के परिणामस्वरूप जनता पार्टी की सरकार गिर गई। कांग्रेस के सहयोग से लोकदल ने नई सरकार बनाई लेकिन यह गठजोड़ छः महीने से अधिक नहीं चल सका और अंततः 1980 में, लोक सभा के नए चुनाव करवाए गए।

भारत की जनता ने प्रत्यक्षतः स्वयं को जनता पार्टी द्वारा छला हुआ अनुभव किया और इसीलिए 1980 के मध्यावधि चुनावों में मतदाताओं ने जनता पार्टी और लोकदल दोनों के विरूद्ध मतदान किया। इससे जहाँ एक ओर कांग्रेस पुनः सत्ता में आ गई, वहीं दूसरी ओर, जनता पार्टी में मनमुटाव बढ़ गया। इस प्रकार चुनावों के तुरंत पश्चात् जनता पार्टी में एक और विभाजन हुआ। पूर्व जनसंघ के अधिकांश सदस्यों ने कुछ अन्य लोगों के साथ जनता पार्टी छोड़ कर भारतीय जनता पार्टी बना ली।

जनता दल

1980 और 1984 के दो आम चुनाव हार जाने के पश्चात् गैर-कांग्रेसी पार्टियों के कुछ नेताओं ने एक बार फिर विपक्षीय एकता के प्रयास प्रारंभ किए। परिणामस्वरूप, 11 अक्तूबर 1989 को जनता पार्टी, लोकदल और जन मोर्चा के विलय के साथ 'जनता दल' का जन्म हुआ। 1989 के चुनावों में 'जनता दल' राष्ट्रीय मोर्चा का एक अंग बन गया, जो सात पार्टियों का गठजोड़ था। इससे पूर्व वी. पी. सिंह सहित कुछ कांग्रेसी भ्रष्टाचार के मुद्दे पर कांग्रेस छोड़ चुके थे। वे भी 'राष्ट्रीय मोर्चा' का अंग बन गए। नवंबर 1989 के चुनावों के बाद राष्ट्रीय मोर्चा ने भाजपा और सी.पी.आई.(एम.) के बाहरी समर्थन के साथ सरकार बनाई।

शीघ्र ही यह स्पष्ट हो गया कि जनता दल और राष्ट्रीय मोर्चा का गठन, किसी विचारधारा अथवा कार्यक्रम के प्रति सकारात्मक प्रतिबद्धता के बिना, कांग्रेस को पराजित करने की नकारात्मक सोच थी। राष्ट्रीय मोर्चा और जनता दल के सत्ता में आने के साथ ही उनमें गुटीय दबाव एवं खिंचाव उभर कर सामने आने लगे। नवंबर 1980 में जनता दल के अनेक सदस्यों ने दल छोड़कर समाजवादी जनता पार्टी का गठन किया। अगस्त 1992 में जनता दल (अजीत) बनाने के लिए अजीत सिंह ने अपने समर्थकों सहित जनता दल को छोड़ दिया। 21 जून 1994 को सदस्यों के एक और समूह ने जनता दल छोड़ कर समता पार्टी बना ली। इस प्रकार नवंबर 1995 तक जनता दल काफी क्षीण हो गया। फिर भी यह राष्ट्रीय पार्टी बना रहा और कर्नाटक तथा बिहार के दो राज्यों में सत्तारूढ़ दल रहा।

1996 के चुनावों में किसी भी पार्टी को बहुमत नहीं मिला। भारतीय जनता पार्टी अकेली बड़ी पार्टी के रूप में उभरी परंतु दूसरे दलों का समर्थन प्राप्त

नहीं कर सकी। इस कारण यह 13 दिन से अधिक सत्ता में नहीं रह सकी। एक बार फिर जनता दल को कांग्रेस के समर्थन के बल पर संयुक्त सरकार का नेतृत्व करने का अवसर मिला। इस प्रकार से बनी सरकार को संयुक्त मोर्चा की सरकार कहा जाता था जिसका नेतृत्व क्रमशः एच.डी. देवगोड़ा एवं आई. के. गुजराल ने किया। लेकिन संयुक्त मोर्चा की सरकार भी एक वर्ष से अधिक नहीं चल सकी।

संयुक्त मोर्चा सरकार के पतन से पहले 1997 में एक बार फिर जनता दल में विभाजन हुआ और राष्ट्रीय जनता दल बनाया गया। परंतु यह विभाजन प्रक्रियाओं का अंत नहीं था। 1998 में एक बार फिर इसका विभाजन हुआ और बीजू जनता दल बनाया गया। यह कहने की आवश्यकता नहीं है कि प्रत्येक विभाजन ने जनता दल को काफी कमज़ोर कर दिया। कुल मिला कर, राष्ट्रीय जनता दल और समाजवादी पार्टी जैसे अंश क्षेत्रीय पार्टियाँ बन चुके हैं। जनता दल (एस.) और जनतादल (यू.), दोनों गुट अपनी राष्ट्रीय पार्टी होने का स्तर बचाए रखने में समर्थ रहे हैं।

जनता दल में हुए लगभग सभी विभाजन प्राथमिक रूप से किसी वैचारिक मतभेद की अपेक्षा वैयक्तिक कारणों से हुए। विभिन्न अलग हुई पार्टियों — जनता दल, राष्ट्रीय जनतादल, समाजवादी पार्टी, इत्यादि का सामाजिक आधार एकसा है जो पिछड़ी जातियों और अल्पसंख्यकों के समर्थक हैं। ये सभी पार्टियाँ समाजवादी दृष्टिकोण शक्ति के हस्तांतरण और विकेंद्रीकरण, ग्रामीण पुनर्निर्माण, पंथनिरपेक्षता और पिछड़ी जातियों को न्याय दिलाने के प्रति प्रतिबद्ध हैं। हालाँकि इनमें से कोई भी अपने आधार को न तो विस्तृत कर सका और न ही सकारात्मक संरचना बना सका। जनता दल के सभी घटक क्षेत्रीय जातीय आधार पर निर्भर हैं तथा उनमें व्यक्ति विशेष का प्रभुत्व है। जनता दल के इन गुटों में से प्रत्येक का कुछ राज्यों और क्षेत्रों जैसे — बिहार, उड़ीसा, कर्नाटक, उत्तर प्रदेश इत्यादि, में महत्त्वपूर्ण जनाधार है। उन्हें एक करने के सभी प्रयास वैयक्तिक झगड़ों के कारण विफल हो रहे हैं।

भारतीय जनता पार्टी

भारतीय जनता पार्टी की स्थापना अप्रैल 1980 में जनता पार्टी में दूसरे विभाजन के फलस्वरूप हुई। जैसा कि पहले वर्णन किया गया है कि भारतीय जनता पार्टी के सदस्य अधिकांशतः पूर्व-भारतीय जनसंघ के सदस्य थे। भारतीय जनसंघ की स्थापना डा. श्यामा प्रसाद मुखर्जी के नेतृत्व में 21 अक्तूबर 1951 में हुई थी। जनसंघ की स्थापना का उद्देश्य भारत को 'एक देश, एक राष्ट्र, एक संस्कृति और कानून का शासन' के चार आधारभूत सिद्धांतों एवं धार्मिक मान्यताओं के अनुरूप आधुनिक एवं लोकतांत्रिक समाज का पुनर्निर्माण करना था।

1951 से 1977 तक भारतीय जनसंघ राष्ट्रीय पार्टी बनी रही परंतु मूलतः उत्तर भारत के शहरी क्षेत्रों में ही केंद्रित थीं। 1974 में जनसंघ जय प्रकाश नारायण के आंदोलन के समर्थन में खड़ी हुई, जो मूलतः कांग्रेस-विरोधी, भ्रष्टाचार-विरोधी और सुधार के लिए आंदोलन था। पार्टी ने 1975 में आंतरिक आपातकाल की घोषणा का खुल कर विरोध भी किया। अंत में अन्य मुख्य गैर-कांग्रेसी पार्टियों के साथ हाथ मिला कर भारतीय जनसंघ, अप्रैल-मई 1977 को बनी जनता पार्टी में अपना विलय कर, इसका एक भाग बन गई। जैसा कि पहले वर्णित किया गया है कि प्रारंभ से ही जनता पार्टी में विभिन्न मुद्दों पर मतभेद हो गए थे। इन मुद्दों में से एक दोहरी सदस्यता का मुद्दा था। जनता पार्टी के कुछ घटकों को पूर्ववर्ती जनसंघ के सदस्यों का राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ का सदस्य बने रहने पर

आपत्ति थी। फलस्वरूप, कुछ समाजवादी सदस्यों ने जनता पार्टी छोड़ कर लोकदल बनाने तथा 1980 में जनता पार्टी की हार के बाद अधिकांश पूर्व जनसंघ के सदस्यों ने जनता पार्टी छोड़ कर भारतीय जनता पार्टी बनाने का निर्णय ले लिया। इस प्रकार, भारतीय जनता पार्टी (भाजपा) को दो भिन्न विरासतें मिलीं — एक पूर्ववर्ती जनसंघ की और दूसरे जनता पार्टी की।

दोहरी विरासत और परिवर्तित वातावरण के दृष्टिगत प्रारंभ में भाजपा ने स्वयं को भारतीय जनसंघ से विभिन्न रूप में प्रस्तुत करने का प्रयास किया। इसलिए जहाँ इसने राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ को दोहरी सदस्यता की अनुमति दी, वहीं इसने गांधीवादी समाजवाद को अपनी नीति घोषित किया। वस्तुत: भाजपा का कार्यक्रम अस्पष्ट था। इसने कृषि और उद्योग के विकास, टैक्सों में कटौती, नागरिकों के काम के अधिकार को मौलिक अधिकार मानना, नौकरियों की गारंटी, सेवा योजना प्रारंभ करना और वृद्धों के लिए पेन्शन इत्यादि पर समान बल दिया। भाजपा ने समय के साथ गांधी के समाजवाद को उदार स्वदेशी में पविर्तित कर दिया। परंतु चुनावी घोषणा पत्रों और जन सभाओं में भाजपा नेताओं ने कांग्रेस की भाँति प्रत्येक के लिए कुछ न कुछ देने का वायदा किया। राष्ट्रीय जनतांत्रिक गठबंधन की सरकार के एक वरिष्ठ भागीदार होने के नाते भाजपा की नीतियाँ, इसके उदारीकरण, निजीकरण और वैश्वीकरण के प्रति प्रतिबद्धता को स्पष्ट दर्शाती हैं। सामाजिक क्षेत्र में भी भाजपा सभी वर्गों के लिए न्याय का वायदा करती है। इसने जातीय आधार पर आरक्षण के सिद्धांत को तथा लोक सभा और राज्य की विधान सभाओं में महिलाओं के लिए 33 प्रतिशत स्थान आरक्षित करना स्वीकार कर लिया है। भाजपा की विचारधारा का सबसे महत्त्वपूर्ण पहलू सांस्कृतिक राष्ट्रीयता है। इसी कारण, कुछ पर्यवेक्षक भाजपा को प्रतिक्रियावादी, सांप्रदायिक और हिंदू पार्टी बताते हैं। कुछ अन्य अनुभव करते हैं कि चुनावी मज़बूरी के कारण भाजपा ने अपनी वैचारिक समरूपता का त्याग कर दिया है। परंतु अब भी भाजपा एक राष्ट्र और एक संस्कृति के विचार के प्रति कटिबद्ध है। यह कांग्रेस सरकार द्वारा अपनाए गए अल्पसंख्यकवाद की नीतियों की आलोचना करती है। यह छद्म पंथनिरपेक्षता के प्रति आलोचना करने में संकोच नहीं करती है। कुछ पर्यवेक्षक मानते हैं कि एक ओर धार्मिक आधार को बनाए रखने तथा दूसरी ओर अपने चुनावी आधार को बढ़ाने की इच्छा से भाजपा की नीतियाँ और कार्यक्रम निरर्थक बने प्रतीत होते हैं।

चुनावी समर्थन के आधार पर भाजपा अपनी पूर्ववर्ती पार्टी भारतीय जनसंघ की भाँति हिंदी भाषी क्षेत्रों, गुजरात और महाराष्ट्र में व्यापक तथा मज़बूत जनाधार रखती है। 1989 से यह अपना आधार दक्षिण भारत में भी बढ़ाने के प्रयास कर रही है। यह विशेषत: कर्नाटक में सफल रही है। सामाजिक आधार की दृष्टि से भाजपा के परंपरागत वोट ऊँची जातियों, शहरी और ग्रामीण क्षेत्र के छोटे और मध्यम वर्ग के व्यापारियों एवं दुकानदारों तथा भारतीय मध्यम वर्ग के एक भाग से आते रहे हैं। बाद में भाजपा ने अन्य पिछड़ी जातियों में भी अपनी पैठ बनाई है।

1980 में अपने गठन के समय से ही भाजपा अपने मत प्रतिशत में वृद्धि करती आ रही है। दिसंबर 1984 के संसदीय चुनावों में पार्टी 7.72 प्रतिशत मत प्राप्त कर केवल दो ही स्थान प्राप्त कर सकी। 1989 के लोक सभा चुनावों में भाजपा का मत प्रतिशत 11.59 प्रतिशत तक पहुँचा और उसने लोक सभा में 88 स्थान प्राप्त किए। पर्यवेक्षकों के अनुसार भाजपा का यह आक्समिक उत्थान, विशेषत:

सीटों की संख्या के मामले में, तीन कारणों से हुआ: (i) कांग्रेस विरोधी लहर-विशेषत: उत्तर भारत में; (ii) देश में सांप्रदायिक राजनीति का बढ़ना; और (iii) अन्य राजनीतिक दलों के साथ सीटों का तालमेल। 1991 के लोक सभा चुनावों में भाजपा की शक्ति 20.9 प्रतिशत मत प्राप्त कर 122 सीटों तक बढ़ गई। 1996 के लोक सभा चुनावों में भाजपा 161 सीट जीत कर सबसे बड़ी एकल पार्टी के रूप में उभरी। तत्पश्चात् 1998 में यह 25.5 प्रतिशत मत प्राप्त कर 180 स्थानों पर जीती। 1999 में यह राष्ट्रीय जनतांत्रिक गठबंधन (राजग) के एक भागीदार के रूप में चुनाव लड़ी और 23 प्रतिशत मत प्राप्त कर 182 स्थानों पर विजयी रही।

इस प्रकार भाजपा एक महत्त्वपूर्ण राष्ट्रीय दल के रूप में उभरी है जिसकी तुलना भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस से की जा सकती है। परंतु इसका जनाधार संपूर्ण भारत में फैले होने पर भी कुछ विशेष क्षेत्रों तक सीमित है। पार्टी के भीतर भी वैचारिक स्थिति कई मामलों में अस्पष्ट पहलुओं पर विशेषकर धार्मिक एवं सांस्कृतिक है। आर्थिक कार्यक्रमों में यह कांग्रेस की भाँति मध्यमार्गी तथा उपयोगितावादी पार्टी बन चुकी है।

साम्यवादी दल

वामपंथी विचारधारा का स्पष्ट प्रतिनिधित्व भारत में दो राष्ट्रीय दल — सी.पी.आई. (कम्यूनिस्ट पार्टी ऑफ इंडिया) और सी.पी.आई.(एम.) (कम्यूनिस्ट पार्टी ऑफ इंडिया (मार्क्सिस्ट) कर रहे हैं। इनका उद्गम, अन्य वामपंथी दलों की भाँति मार्क्सवाद के सिद्धांतों पर आधारित है, जिसका लक्ष्य समाजवाद की स्थापना है। 1964 में वैचारिक मतभेद के कारण सी.पी.आई. का विभाजन हुआ और बाहर आने वाले गुट ने कम्यूनिस्ट पार्टी ऑफ इंडिया (मार्क्सिस्ट) का गठन किया।

भारतीय साम्यवादी दल (सी.पी.आई.) की स्थापना 1925 में उन लोगों द्वारा की गई जो मार्क्सवाद की ओर आकर्षित हो चुके थे तथा जो पहले से ही क्रांतिकारी गतिविधियों में संलग्न थे। वास्तव में, उस समय वे ब्रिटिश औपनिवेशिक प्रशासन का दमन झेल रहे थे। उनका ग्रेट ब्रिटेन की साम्यवादी पार्टी और अंतर्राष्ट्रीय क्रांतिकारी आंदोलन से भी निकट का संबंध था।

बीसवें दशक के उत्तरार्द्ध और तीसरे दशक के प्रारंभ में, साम्यवादी गतिविधियों का मुख्य क्षेत्र मज़दूर संघों द्वारा उपलब्ध कराया गया जिसमें उसे निश्चित सफलता प्राप्त हुई। दूसरा क्षेत्र, जहाँ सी.पी. आई. अपना जनाधार बढ़ाने में सफल रही, कामगार और किसान पार्टियों ने उपलब्ध कराया। जैसे ही मज़दूर आंदोलन को समर्थन मिला, वैसे ही इन दलों की गतिविधियाँ सशक्त हुईं। 1930 के दशक के दौरान पार्टी ने ऊपरी रूप से संयुक्त मोर्चा के चातुर्य को राष्ट्रीय आंदोलन के सहयोग से अपनाया। वामपंथी कांग्रेस में सम्मिलित हुए और शीघ्र ही इसने समाजवादी संगठन — कांग्रेस समाजवादी पार्टी का नेतृत्व प्राप्त कर लिया। हालाँकि उन्हें 1939 में दोहरी सदस्यता के मुद्दे पर कांग्रेस से निष्कसित कर दिया गया। कांग्रेस से अंतिम विच्छेद सोवियत संघ पर नाज़ी हमले के कारण हुआ। इस समय सी. पी.आई. ने दूसरे विश्व युद्ध को फासीवाद और नाजीवाद के विरूद्ध युद्ध मान कर ब्रिटिश सरकार को समर्थन एवं सहयोग दिया जबकि कांग्रेस भारत छोड़ो आंदोलन को शुरू करने में जुटी थी।

स्वतंत्रता के बाद सी.पी.आई. में स्वतंत्र भारत की राजनीतिक व्यवस्था के आकलन के आधार पर दो गुट उभरे। एक गुट का मत था कि भारत की स्वतंत्रता वास्तविक नहीं थी। यह एक प्रकार से बदलते हुए साम्राज्यवादी ढाँचे में शक्ति का हस्तांतरण था। इसलिए सी.पी.आई. के नेता संघर्ष हेतु कामगारों

और किसानों से गठबंधन की अपेक्षा कर रहे थे। इसे निम्न स्तर पर संयुक्त मोर्चा का एक कौशल कहा गया। *यह दिशा, उस समय के अंतर्राष्ट्रीय साम्यवादी* आंदोलन के नेता, रूस द्वारा दिखाई गई थी। दूसरे समूह का विचार था कि शक्ति हस्तांतरण वास्तविक था इसलिए नेहरू सरकार को, राष्ट्रीय ताकतों के गठबंधन का एक भाग होने के नाते, सहयोग देने की आवश्यकता थी। शीघ्र ही सोवियत स्थिति में परिवर्तन हुआ और सी.पी.आई. को जोखिम भरे कौशल को बंद करने की सलाह दी गई और इसके स्थान पर *मध्यमवर्गीय लोगों के साथ सामंतवाद और साम्राज्यवाद* विरोधी विशाल मोर्चा बनाने के लिए कार्य करने को कहा गया। इस आंदोलन ने सांविधानिक साम्यवाद की गति को दिशा दी।

'सांविधानिक साम्यवाद' का अर्थ है — साम्यवादियों द्वारा परंपरागत क्रांति के माध्यम से शक्ति हथियाने की बजाय चुनावों के माध्यम से शक्ति प्राप्त करना। इस प्रकार पहले आम चुनावों से ही सी.पी.आई. ने बहुदलीय व्यवस्था में चुनाव लड़ने प्रारंभ किए। यह इस तथ्य से प्रोत्साहित हुई कि उस समय की 'एक दल प्रधान व्यवस्था' में *दूसरी विपक्षी पार्टियों की तुलना में अधिक समर्थन* मिला। 1957 में एक ऐतिहासिक घटना घटी जब द्वितीय आम चुनावों में साम्यवादी पार्टी ने केरल में पूर्ण बहुमत प्राप्त कर सरकार बनाई। इसने शांतिपूर्ण ढंग से सत्ता पाने के अवसरों को स्पष्ट किया। परंतु 1959 में केंद्र सरकार ने केरल की साम्यवादी सरकार को बहुमत प्राप्त होते हुए भी भंग कर दिया। इसने सुधारवादी तत्त्वों को यह कहने का अवसर दिया कि *वर्तमान व्यवस्था में समाजवादी* सुधार इतने सरल नहीं हैं। इसी समय, भारत और साम्यवादी चीन के बीच विवाद उभरने लगा जिसके परिणामस्वरूप 1962 का भारत-चीन युद्ध हुआ। इस युद्ध के संबंध में सी.पी.आई. के दोनों गुटों की भिन्न-भिन्न व्याख्या थी। जबकि सोवियत समर्थक समूह ने स्पष्ट रूप से चीन का विरोध किया तो दूसरे समूह ने, जो वास्तव में चीन समर्थक नहीं था, भारत और चीन दोनों को विवाद के लिए दोषी ठहराया। इन सभी कारकों के मिलने से 1964 में पार्टी विभाजन की ओर बढ़ी जब अति सुधारवादी गुट सी.पी.आई. से बाहर आ गया और स्वयं को भारत की वास्तविक साम्यवादी पार्टी मानते हुए सी.पी.आई.(एम.) का गठन किया।

भारतीय साम्यवादी पार्टी

1964 के विभाजन के पश्चात् सी.पी.आई. को सोवियत संघ का अनुगमन करने में कोई कठिनाई नहीं थी। फलस्वरूप सी.पी.आई. ने कांग्रेस में प्रगतिशील राष्ट्रीय वर्ग से तालमेल करना स्वीकार किया, जो मध्यमवर्गीय राष्ट्रवाद के मुख्य वाहक हैं।

इसी संदर्भ में सी.पी.आई. ने नेहरू सरकार का आकलन करना प्रारंभ किया और बाद में इंदिरा गांधी और उसके समर्थकों को सहयोग दिया। यह 1977 तक कांग्रेस की सहयोगी रही। तत्पश्चात् भारतीय साम्यवादी दल में कांग्रेस विरोधी विचार पनपने लगे। सांप्रदायिकता के मुद्दे पर सी.पी.आई. भाजपा की कटु आलोचक बन चुकी है। 1989 से सी.पी.आई. गैर-कांग्रेसी और गैर-भाजपाई वामपंथी और लोकतांत्रिक मोर्चे के सहयोगी के रूप में चुनाव लड़ती रही है। राष्ट्रीय लोकतंत्र के लक्ष्य को पाने के लिए प्रयासरत सी.पी.आई. 1996 में केंद्र में मिली-जुली सरकार में सम्मिलित होने की हद तक चली गई।

अपने कार्यक्रम में पार्टी सांप्रदायिक सद्भाव, पंथनिरपेक्षता तथा अन्य गतिविधियों के लिए धर्मस्थलों के दुरुपयोग पर प्रतिबंध की समर्थक है। एक नई और न्यायसंगत अंतर्राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के

सृजन, एकाधिकार वाले एवं विशाल व्यापार घरानों को रोकने अर्थात् दबाने, विदेशी व्यापार पर नियंत्रण करने, लघु एवं कुटीर उद्योगों तथा शिल्पकारों को बचाने, सार्वजनिक वितरण प्रणाली को मजबूत करने, खाद्यान्नों के थोक व्यापार के सरकारी अधिग्रहण, फैक्ट्री मज़दूरों तथा अन्य असंगठित क्षेत्र के मज़दूरों को आवश्यकता अनुसार वेतन देने, सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था लागू करने तथा फैक्ट्रियों में तालाबंदी को रोकने, सार्वजनिक क्षेत्र की इकाईयों के प्रबंधन में मज़दूरों की प्रभावी प्रतिभागिता, फसल बीमा योजना लागू करवाने तथा छोटे किसानों के ऋण माफ करने, क्रांतिकारी भूमि सुधार एवं कृषि मज़दूरों को उचित वेतन देने जैसे कार्यों के प्रति सी.पी.आई. अपनी वचनबद्धता घोषित करती है।

विदेश नीति के संदर्भ में सी.पी.आई. गुटनिरपेक्षता, साम्राज्यवाद विरोधी तथा पड़ोसी देशों के साथ मैत्रीपूर्ण संबंधों में सुधार की पक्षधर है। अमेरिकी साम्राज्यवाद की निरंतर बढ़त को रोकने हेतु सी.पी. आई. गुटनिरपेक्षता की नीति को मज़बूत करने पर बल देती है।

सी.पी.आई.(एम.)

सी.पी.आई.(एम.) के विचार में सी.पी.आई. वह पार्टी है जो लेनिन द्वारा दिखाए गए रास्ते से हट चुकी है और जिसने मार्क्सवाद को नकार दिया है।

सी.पी.आई.(एम.) जन लोकतंत्र को स्थापित करना चाहती है। इस उद्देश्य की प्राप्ति हेतु इसने एक 'लोकतांत्रिक' मोर्चा बनाने का प्रयास किया। इस मोर्चे का नेतृत्व कामगारों को देने पर बल दिया गया। कामगरों में मुख्य सहयोगी कृषि मज़दूर और ग्रामीण क्षेत्र के छोटे किसान थे। मध्यम किसान ठोस सहयोगी होंगे और धनाढ्य किसान भी एक सीमा तक मित्र सदस्य हो सकते थे। शहरी और अन्य वर्गों के छोटे मध्यमवर्गीय लोग इसके मित्र सदस्य माने जा सकते हैं। सी.पी.आई.(एम.) का मत है कि सामंत और साम्राज्यवादी विरोधी क्रांति के इकलौते दुश्मन एकाधिकारवादी, बड़े मध्यमवर्गीय लोग और साम्राज्यवादी हैं।

इसके साथ ही साथ सी.पी.आई.(एम.) संसदीय व्यवस्था को भी नहीं नकारती है। इस दृष्टिकोण से 1982 में निरंकुश अधिकारवाद के विरूद्ध एक विशाल मोर्चा बनाने की दिशा में कार्य करने का निर्णय लिया गया जिसमें भारतीय जनता पार्टी को भी सम्मिलित किया गया। यद्यपि इसने यह भी दोहराया कि वह अपनी शक्ति वामपंथी और लोकतांत्रिक एकता के निर्माण में लगाएगी।

1992 से पार्टी की रणनीति में कुछ परिवर्तन दिखाई दे रहे हैं। किंतु मूल विचारधारा के प्रश्नों पर पार्टी की स्थिति में कोई बड़ा परिवर्तन नहीं हुआ है। इसके कांग्रेस विरोधी रवैये में कोई नरमी नही आई, परंतु इसका भारतीय जनता पार्टी पर प्रहार अधिक तीव्र हो गया है।

आर्थिक मुद्दों पर पार्टी के चुनावी घोषणा पत्रों में भारत को आर्थिक मामलों में आत्म-निर्भर बनने तथा विश्व बैंक और अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष की बैसाखियों से बचने पर बल दिया है। सी.पी.आई.(एम.) के अनुसार इन के कारण भारत न केवल अपनी अर्थव्यवस्था पर नियंत्रण खो रहा है अपितु हमारी घरेलू और विदेशी नीतियाँ भी उनके द्वारा ढाली जा रही हैं। सी.पी.आई.(एम.) असमानता और बेरोज़गारी के बढ़ने और अर्थव्यवस्था के उदारीकरण का आलोचक है। यह भूमि सुधार लागू करने, न्यूनतम वेतन देने, नौकरियों के अवसर प्रदान करने और इन सबके लिए विकास हेतु पूँजीवादी मार्ग को मिटाने का पक्षधर है। यह कपड़े और जूट उद्योगों के राष्ट्रीयकरण, बड़ी फैक्ट्रियों के सरकारी अधिग्रहण, असंगठित मज़दूरों की सुरक्षा, खेतीहर मज़दूरों के लिए पर्याप्त वेतन और काम के अधिकार के लिए समर्पित है।

आलोचकों ने सी.पी.आई.(एम.) की एक सत्तारूढ़ पार्टी के रूप में कुछ नीतियों, विशेषकर पश्चिम बंगाल में, इसकी आर्थिक नीतियों को विरोधाभासी और कुतर्कपूर्ण बताया है। विरोधाभासी इसलिए है कि पश्चिमी बंगाल में पार्टी ने जिस आर्थिक उदारीकरण को अपनाया है, वह इसके राजनीतिक कार्यक्रम के विपरीत है, तथा कुतर्कपूर्ण इसलिए कि इसने उदारीकरण की नीति को न्यायोचित ठहराने का प्रयास किया है जबकि सिद्धांत एवं विचारधारा के स्तर पर पार्टी ने इन सिद्धांतों को नकारा है।

दोनों साम्यवादी पार्टियाँ अब 'वामपंथी एकता' विकसित और सुदृढ़ करने के लिए एक जुट हो गई हैं। दोनों पार्टियाँ अंतर्राष्ट्रीय स्थिति में बोधगम्य परिवर्तन और नव-उपनिवेशवाद का ख़तरा अनुभव करती हैं। 1984 से दोनों पार्टियाँ वाम मोर्चा और संयुक्त मोर्चा के अंग के रूप में चुनाव लड़ती रही हैं। उस मोर्चे में सी.पी.आई.(एम.) प्रमुख है और सी.पी.आई. को दूसरा स्थान प्राप्त है। उनका मुख्य बल इस बात पर है कि भारत को इस समय जिसकी आवश्यकता है वह है राष्ट्रीय पंथनिरपेक्ष एवं लोकतांत्रिक एकता। अमेरिका का नया आर्थिक प्रहार और राष्ट्रीय एकता और अखंडता को ख़तरा पहुँचाने वाली ताकतें, उनका का मुख्य लक्ष्य है।

जहाँ तक राज्य की विधान सभाओं का संबंध है, दोनों साम्यवादी दल पश्चिमी बंगाल, केरल और त्रिपुरा में विशेष सफलता प्राप्त कर रहे हैं। इन तीनों राज्यों में ये दोनों पार्टियाँ या तो अकेले या मिलकर अथवा दूसरी पार्टियों से गठजोड़ करके सरकार बनाने में सफल रही हैं। विश्व में पहली बार 1957 में एक साम्यवादी पार्टी ने किसी बहुदलीय लोकतांत्रिक व्यवस्था में चुनाव जीत कर सरकार बनाई, जब सी.पी.आई. को केरल में पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ। पश्चिमी बंगाल में सी.पी.आई.(एम.) के नेतृत्व में वाम मोर्चा लगभग 25 वर्षों से निरंतर सत्ता में है।

जहाँ तक सामाजिक आधार और सदस्यता का संबंध है, दोनों साम्यवादी पार्टियों में मुश्किल से ही कोई अंतर है। वे कामगारों, मध्यम वर्ग और खेतीहर मजदूरों तथा छोटे किसानों के आधार पर निर्भर करते हैं। दोनों ही अनिवार्यतः मध्यम वर्ग की पार्टियाँ हैं जो युवा पीढ़ी से नए सदस्य बनाने में अक्षम हैं। सी.पी.आई.(एम.) की सत्ता से निकटता ने, विशेषकर पश्चिमी बंगाल में, इसे किसानों में अधिक स्वीकार्य बना दिया है। इसके समर्थकों की संख्या अधिक एवं सुदृढ़ है। इसलिए यह अधिक वोट शक्ति में परिवर्तित हो जाते हैं। भारतीय साम्यवादी पार्टी के समर्थकों की संख्या छितरी और फैली हुई है। भारतीय साम्यवादी पार्टी (मार्क्सिस्ट) के हिंदी भाषी क्षेत्र में कम समर्थक हैं जबकि ऐसे क्षेत्रों में भारतीय साम्यवादी पार्टी की स्थिति अच्छी है। सघन मतदाता आधार ने भारतीय साम्यवादी पार्टी (मार्क्सिस्ट) को पश्चिमी बंगाल, त्रिपुरा ओर केरल में लोकप्रिय बना दिया है।

बहुजन समाज पार्टी

बहुजन समाज पार्टी (बसपा) राष्ट्रीय पार्टियों में सबसे नई है। 14 अप्रैल 1984 को बनी बहुजन समाज पार्टी दलितों के पुनरोद्धार की अभिव्यक्ति है। लोकतांत्रिक व्यवस्था द्वारा प्रदत अवसरों और अन्य राष्ट्रीय पार्टियों द्वारा दलितों को सामाजिक न्याय दिला पाने में असफल रहने के कारणों से देश के कुछ भागों में इसका उदय धीरे-धीरे हो रहा है। इस प्रकार बहुजन समाज पार्टी स्पष्टतया जातिगत दल है

बहुजन समाज पार्टी का उद्गम अखिल भारतीय पिछड़ी (अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़ी जातियाँ) एवं अल्पसंख्यक समुदाय कर्मचारी महासंघ से हुआ जिसकी स्थापना 1978 में कांशी राम ने की थी। पूरे देश में सरकारी कर्मचारियों

के बीच अपना ताना-बाना बुनने के बाद, विशेष कर उत्तरी राज्यों में उसने 1981 में एक और संगठन डी.एस.-4 (दलित, शोषित समाज संघर्ष समिति) चलाया। अंत में 14 अप्रैल 1984 को बहुजन समाज पार्टी की स्थापना हुई। उसका मानना था कि अनुसूचित जातियाँ, अनुसूचित जनजातियाँ, पिछड़ी जातियाँ और अल्पसंख्यक वर्ग देश की जनसंख्या का 85 प्रतिशत भाग हैं और यह संख्या 'बहुजन' बनता है लेकिन ऊँची जातियों का अल्पमत देश पर राज कर रहा है।

इसलिए बहुजन समाज पार्टी की पैनी और स्पष्ट विचाधारा यह है कि दलितों और पीड़ितों को एकजुट किया जाए क्योंकि इन के ज्वालामुखी रूपी विस्फोट को अधिक समय तक नहीं रोका जा सकता और इसे तो एक दिन फटना ही है। पार्टी का मुख्य उद्देश्य दलितों को उनके अधिकारों के विषय में शिक्षित करने वाले निष्ठावान कार्यकर्ताओं को तैयार करना है।

प्रारंभ में बहुजन समाज पार्टी अन्य पार्टियों से अलग चलने वाली पार्टी थी जिसने घोषित किया था कि वह किसी अन्य पार्टी के साथ कोई संबंध नहीं रखेगी। इसका उद्देश्य दलितों में आर्थिक एवं सांस्कृतिक आंदोलन प्रारंभ करना था। बाद में इसकी रणनीति में कुछ परिवर्तन हुए और उसका उत्तर प्रदेश में भारतीय जनता पार्टी के साथ गठजोड़ और सत्ता में भागीदारी 1995, 1997 तथा 2002 में हुई और 1996 में कांग्रेस के साथ चुनाव-पूर्व गठजोड़ भी हुआ। पार्टी ने समाजवादी पार्टी के साथ भी समझौता किया। बहुजन समाज पार्टी की रणनीति में परिवर्तन को स्पष्ट करते हुए समीक्षक कहते है कि यह पिछड़ी जातियों से आवश्यक समर्थन जुटा पाने में असमर्थ थी क्योंकि पिछड़ी जातियों और दलितों में आपस में नहीं बनती थी। वास्तव में ग्रामीण भारत में पिछड़ों और दलितों के बीच सक्रिय विरोध ने पार्टी का आधार नहीं बढ़ने दिया। पिछड़े वर्ग जो हरित क्रांति और भूमि सुधार के बाद भूपति हो गए और वे दलित जिनमें से कई ग्रामीण भारत में भूमि हीन ही रहे हैं अपने-अपने हितों के कारण संघर्षरत रहते थे। दूसरी ओर, ऊँची जातियों और दलितों के बीच सक्रिय विरोध अब उतना तीव्र नहीं रहा जितना पिछले दो तीन दशकों में भू-स्वामित्व के बदलते परिप्रेक्ष्य में पिछड़ों और दलितों के बीच था।

एक दशक से भी कम समय में बहुजन समाज पार्टी, कम से कम हिंदी भाषी राज्यों में इस सीमा तक राजनीतिक शक्ति बन गई है कि यह कांग्रेस, भारतीय जनता पार्टी और जनता दल जैसी बड़ी पार्टियों के चुनावी भाग्य को प्रभावित करने लगी है। इसके पश्चात् बहुजन समाज पार्टी विशेषतः उत्तर प्रदेश, हरियाणा, राजस्थान, पंजाब और मध्य प्रदेश में निरंतर लाभ की स्थिति में उभर रही है। पार्टी को अपने प्रयासों में अनेक गंभीर रुकावटों का सामना करना पड़ रहा है। जबकि बहुजन समाज का दावा एक दलित नेतृत्व के दायरे में केवल ऊँची जातियों को छोड़कर बाकी सब को एकत्रित करने की इच्छा की ओर इंगित करता है। परंतु इसकी विशेष अपील दलितों के प्रति रहती है जो भारत की कुल मत संख्या के 16 प्रतिशत से कुछ ही अधिक है। बहुजन समाज पार्टी का उत्तर भारत में सफलता के अतिरिक्त, देश के अन्य भागों में कोई विशेष समर्थन नहीं है। दक्षिण भारत में विशेषतः अन्य दलित संस्थाएँ भी हैं जिन्होंने अपना स्थान बना लिया है। इसलिए बहुजन समाज पार्टी का देश पर शासन करने का स्वप्न शायद कल्पना ही रह जाए, सिवाय मिली-जुली सरकार के एक घटक के रूप में, परंतु इसने यह स्पष्ट कर दिया है कि निकट भविष्य में दलित शक्ति भारतीय राजनीति में निश्चित रूप से एक भूमिका अवश्य निभाएगी।

राज्य स्तरीय राजनीतिक दल

जैसा कि हम पहले अध्ययन कर चुके हैं कि राष्ट्रीय दलों के साथ-साथ देश में अनेक क्षेत्रीय अथवा राज्यस्तरीय दल भी हैं। इनमें से कुछ चुनाव आयोग द्वारा निर्धारित मत संख्या के आधार पर मान्यता प्राप्त राज्य स्तरीय दल हैं। इसके साथ ही अनेक दल मतदाताओं के आवश्यक समर्थन की कमी के कारण गैर-मान्यता प्राप्त राज्य स्तरीय दल हैं। साधारणतया राज्य स्तरीय दल वे दल है जो अनन्य रूप से एक राज्य के सीमित भौगोलिक क्षेत्र में कार्य करते हैं अथवा जो संकीर्ण एवं न्यूनतम सामाजिक हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं। भारत में ऐसे राज्य स्तरीय दलों को मुख्यत: चार श्रेणियों में बाँटा जा सकता है।

प्रथम श्रेणी में स्थापित राज्य स्तरीय पार्टियाँ हैं जिनका आधार सांस्कृतिक अथवा प्रजातीय है। ऐसी पार्टियाँ क्षेत्रीय हैं जिनकी रुचि एक या दो राज्यों में, संस्कृति, भाषा अथवा जातीयता के नाम पर, सत्ता हथियाने में होती है। इनके उदाहरण हैं : ऑल इंडिया अन्ना द्रविड़ मुनेत्र कषगम और द्रविड़ मुनेत्र कषगम्, शिव सेना, असम गण परिषद्, नेशनल कांफ्रेंस, इंडियन यूनियन मुस्लिम लीग, झारखंड मुक्ति मोर्चा, मणिपुर पीपुल्स पार्टी, शिरोमणी अकाली दल, सिक्किम डेमोक्रेटिक फ्रंट, तेलगू देशम इत्यादि।

दूसरी श्रेणी में वे पार्टियाँ आती हैं जो राष्ट्रीय पार्टियों के विभाजन के फलस्वरूप बनीं। इनमें से अधिकांश पार्टियाँ 1967 के बाद कांग्रेस से बाहर आए नेताओं द्वारा बनाई गईं। बाद में, जनता पार्टी एवं अन्य पार्टियों के विघटन के बाद कछ अन्य पार्टियाँ अस्तित्व में आई जैसे — बीजू जनता दल, केरल कांग्रेस, राष्ट्रीय जनता दल, समाजवादी जनता पार्टी, तृणमूल कांग्रेस इत्यादि।

तीसरी श्रेणी वे पार्टियाँ हैं जो विचारधारा और कार्यक्रम के आधार पर पंथनिरपेक्ष राष्ट्रीय दृष्टिकोण रखती हैं तथा अखिल भारतीय स्तर पर कार्य करने का प्रयास करती हैं। परंतु उन्हें राष्ट्रीय आधार नहीं मिल पाया। इस कारण मतदाताओं के समर्थन के आधार पर इन्हें केवल राज्य स्तरीय पार्टी के रूप में मान्यता प्राप्त हो जाती है। इन पार्टियों में अखिल भारतीय फॉरवर्ड ब्लॉक, इंडियन नेशनल लोकदल, नेशनलिस्ट कांग्रेस पार्टी, रिपब्लिकन पार्टी ऑफ इंडिया, रिवोल्यूशनरी सोशलिस्ट पार्टी, समाजवादी पार्टी, इत्यादि।

चौथी श्रेणी उन पार्टियों की है जिन्हें वास्तव में वैयक्तिक पार्टी कहा जा सकता है। ऐसी पार्टियाँ व्यक्तिगत आधार पर नेताओं द्वारा बनाई जाती हैं जिनमें से कई राष्ट्रीय और राज्य स्तरीय पार्टियों से बाहर आकर अपने व्यक्तिगत जनाधार अथवा क्षेत्र विशेष में चमत्कार के आधार पर बन जाती हैं। सामान्यत: ऐसी पार्टियाँ अधिक समय तक अस्तित्व में नहीं रह पातीं। ये या तो नेता के व्यक्तित्व के लुप्त होने के साथ समाप्त हो जाती हैं या किसी दूसरी राष्ट्रीय अथवा राज्य स्तरीय पार्टी के साथ सत्ता में कुछ हिस्सेदारी के लिए विलीन हो जाती हैं। ऐसी कुछ पार्टियाँ हैं — हिमाचल विकास कांग्रेस, हरियाणा विकास पार्टी, लोक शक्ति इत्यादि।

राज्य स्तरीय पार्टियों के अतिरिक्त कुछ गैर-मान्यता प्राप्त पंजीकृत पार्टियाँ भी हैं अर्थात् ऐसी पार्टियाँ जो चुनाव अयोग के पास पंजीकृत तो है परंतु जिन्हें आवश्यक चुनावी आधार की कमी के कारण चुनाव चिह्न आरक्षण की दृष्टि से मान्यता नहीं मिल पाती। ऐसी पार्टियों को भी उपरोक्त चार श्रेणियों में बाँटा जा सकता है। ऐसी पार्टियों के कुछ उदाहरण हैं —अखिल भारतीय हिंदू महा सभा, अखिल भारतीय जनसंघ, ऑल-इंडिया मुस्लिम फॉरम, अम्बेदकर समाज पार्टी, अन्ना तेलगू देशम

पार्टी, बहुजन क्रांति दल, बहुजन समाज पार्टी (अम्बेदकर), गांधीवादी राष्ट्रीय कांग्रेस, शिरोमणी अकाली दल (मान), तमिल देशिक कछ, एम. जी. आर. अन्ना डी. एम. के., कन्नड़ चलावली वतल पक्ष इत्यादि।

गत 30 वर्षों में कुछ राज्यों में क्षेत्रीय पार्टियाँ काफी महत्त्वपूर्ण बन गई हैं। वास्तव में भारत के कई राज्यों मे सबसे बड़ी गैर-कांग्रेसी राजनीतिक पार्टियाँ केवल एक राज्य तक ही सीमित हैं और अपने राज्य से बाहर उनकी शक्ति ना के बराबर है। इस प्रकार की महत्त्वपूर्ण पार्टियाँ हैं — तमिलनाडू में ऑल इंडिया अन्ना डी. एम. के. तथा डी. एम. के., आंध्र प्रदेश में तेलगू देशम, पंजाब में अकाली दल, जम्मू-कश्मीर में नेशनल कांफ्रेंस और असम में असम गण परिषद्। वास्तव में, इन सभी राज्यों में गैर-कांग्रेसी क्षेत्रीय दल 1977 से 1999 के बीच विधान सभा चुनावों में कभी न कभी बहुमत प्राप्त करके सरकार भी बना चुके हैं। एक राज्य तक सीमित ऐसी क्षेत्रीय पार्टीयों की पहचान क्षेत्रीय राष्ट्रीय दृष्टि से भारतीय संघीय व्यवस्था में अपने राज्य के लिए अधिक स्वायत्ता की अपनी इच्छा, राज्य से संबंधित मुद्दों पर केंद्रित होने अथवा किसी धार्मिक अल्पसंख्यक होने के आधार पर की जाती है।

क्षेत्रीय पार्टियों के बढ़ते हुए प्रभाव का एक परिणाम यह हुआ है कि कई बार किसी एक भी राष्ट्रीय दल को लोक सभा में बहुमत नहीं मिल पाया। 1989 से 1999 तक लोक सभा के सभी आम चुनावों में यही स्थिति रही इससे न केवल मिली-जुली सरकारें बनीं परंतु क्षेत्रीय पार्टियों ने सरकार बनाने की प्रक्रिया को प्रभावित भी किया और इसमें सम्मिलित हुईं। इसके अच्छे और बुरे दोनों प्रभाव पड़े। अच्छा प्रभाव तो यह हुआ कि क्षेत्रीय पार्टियों ने सत्ता के केंद्रीकरण पर रोक लगाई, संघीय व्यवस्था को सशक्त किया, जनता के विभिन्न वर्गों की क्षेत्रीय और सांस्कृतिक अपेक्षाओं को पूर्ण कर राष्ट्रीय एकीकरण में सहायता दी और अभावग्रस्त एवं उपेक्षितों को सत्ता में भागीदारी दिलाई। बुरा प्रभाव यह है कि वे शासन में अस्थिरता पैदा करती हैं, राष्ट्रीय सरकार के लिए एकता और संबद्धता में कमी, क्षेत्रीय एवं सांप्रदायिक शक्तियों को प्रोत्साहन तथा राजनीति में जाति और धर्म की भूमिका को बढ़ावा देती हैं।

लोकतांत्रिक व्यवस्था में क्षेत्रीय दलों के अच्छे और बुरे, दोनों ही प्रभाव एक स्वाभाविक प्रक्रिया हैं। विस्तृत विविधता वाले देश में, क्षेत्रीय असंतुलन, भाषायी और जातीय समूहों का कुछ क्षेत्रों में केंद्रीकरण के साथ-साथ राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के निर्माण एवं संतुलित विकास के नियोजन की विफलता के कारण क्षेत्रीय पार्टियों का विकास स्वाभाविक है। संघीय व्यवस्था वाले कुछ देशों में, राष्ट्रीय पार्टियाँ अपनी प्रादेशिक या क्षेत्रीय शाखाओं को क्षेत्रीय इच्छाओं व अपेक्षाओं का प्रतिनिधित्व करने की पर्याप्त स्वायतता देती हैं। भारत में केंद्रीय नियंत्रित राष्ट्रीय पार्टियों में ऐसे लचीलेपन की व्यवस्था नहीं हैं। क्षेत्रीय दलों के फलने-फूलने का यह दूसरा कारण है। कुल मिलाकर क्षेत्रीय दल भारत के संसदीय और संघीय लोकतांत्रिक व्यवस्था में महत्त्वपूर्ण प्रतिभागी हैं। उनमें से अधिकांश का कोई अलगावादी अथवा पृथकतावादी कार्यक्रम नहीं है। जैसा कि पहले कहा गया है कि सभी क्षेत्रीय दल सांस्कृतिक अथवा क्षेत्र आधारित दल नहीं होते। उन में से कुछ निश्चित रूप से वर्ग एवं विचारधारा पर आधारित हैं। परंतु राजनीति में भूमिका और जनाधार की दृष्टि से विशेष क्षेत्रीय अथवा सामाजिक-सांस्कृतिक हितों का प्रतिनिधित्व करने वाले दल ही महत्त्वपूर्ण बन पाए हैं। अधिकतर सफल क्षेत्रीय दलों में तमिलनाडु में अखिल भारतीय

अन्ना द्रविड़ मुनेत्र कणगम् और दविड़ मुनेत्र कणगम्, पंजाब में शिरोमणी अकाली दल, आंध्र प्रदेश में तेलगू देशम पार्टी , जम्मू-कश्मीर में नेशनल कांफ्रेंस, उड़ीसा में बीजू जनता दल, केरल में केरल कांग्रेस और मुस्लिम लीग हैं। ये सभी दल कई बार अपने दम पर या दूसरों के साथ मिल कर अपने-अपने राज्यों में सरकारें बना चुके हैं। कुछ राष्ट्रीय दलों की तुलना में उनमें से कुछ की जड़े अधिक गहरी हैं। यही कारण है कि एकल दल की प्रधानता में कमी आने पर कई राज्यों में वास्तविक और प्रभावी विपक्ष तथा कांग्रेस का विकल्प क्षेत्रीय दलों द्वारा ही उपलब्ध करवाया गया है। वे अब केंद्र सरकार में भी किसी एक गठबंधन अथवा मोर्चे का सदस्य होने के नाते सत्ता में भागीदार हैं। कम-से-कम निकट भविष्य में यही प्रक्रिया चलती दिखाई देती है।

अभ्यास

1. भारत के किन्हीं तीन राष्ट्रीय दलों के नाम व चुनाव चिह्न बताइए।
2. भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस की नीतियाँ और कार्यक्रम संक्षेप में लिखिए।
3. भारतीय जनता पार्टी की नीतियों और कार्यक्रमों की व्याख्या कीजिए।
4. भारतीय राजनीति में बहुजन समाज पार्टी का महत्त्व बताइए।
5. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   (i) राज्य स्तरीय (क्षेत्रीय) दलों की भूमिका
   (ii) जनता दल
   (iii) भारतीय साम्यवादी (मार्किसस्ट)
   (iv) सी.पी.आई. और सी.पी.आई.(एम.)

अध्याय 6

जनमत निर्माण

पिछले दो अध्यायों में आप दो प्रकार के संगठित समूहों — राजनीतिक दलों और हित समूहों के विषय में अध्ययन कर चुके हैं जो सरकारी मशीनरी पर नियंत्रण करके या फिर बाहर से दबाव डाल कर सरकार के निर्णय लेने की शक्ति को नियंत्रित और प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। परंतु अंततोगत्वा किसी भी व्यवस्था में सरकारी नीतियाँ, सिद्धांत रूप में, जनसाधारण के हित में बनाई जाती हैं। लोकतंत्रीय प्रणाली में किसी भी सरकार का सत्ता में बने रहना अंतिम रूप में चुनावों में जनता की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति पर निर्भर करता है। इसलिए, सरकारें जनसाधारण की भावनाएँ जानने को उत्सुक रहती हैं, तथा किसी न किसी ढंग से उनको संतुष्ट करने का प्रयास करती हैं। दूसरे शब्दों में, सरकारें किसी एक या कुछ लोगों की राय जानने में कम ही रुचि लेती हैं; उनकी रुचि तो यह होती है कि जनता की उनके प्रति क्या राय है? अतः किसी भी राजनीतिक व्यवस्था में और विशेषकर लोकतंत्र में प्रक्रिया, निर्णय निर्धारण, उत्तरदायित्व एवं कार्य-शैली में जनमत की अत्यधिक महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है।

जैसा कि जनमत शब्द से ही स्पष्ट है कि यह दो शब्दों 'जन' और 'मत' के जोड़ से बना है। 'जन' का अर्थ संयुक्त हित वाले लोगों की समष्टि है। समष्टि में किसी प्रकार के 'संगठन' का अभाव रहता है और ऐसी समष्टि के लोगों के बीच संबंध केवल उनके संयुक्त हित के आधार पर ही होते हैं। वे कोई समूह नहीं होते। जनता में संयुक्त हित किसी बाहरी व्यक्ति द्वारा भी आरोपित किया जा सकता है। उदाहरण के लिए, किसी सरकार को यह लग सकता है कि जनता स्थायित्व चाहती है। जनमत के लिए यह आवश्यक नहीं है कि वह सभी लोगों का मत हो अथवा बहुमत हो। इसलिए 'जन' निश्चित लोगों की संस्था नहीं है। निश्चय ही यह लोगों का एकत्र अथवा समष्टि है। 'जन' उस दृष्टि से एक काल्पनिक रचना भी हो सकती है। 'मत' मौखिक रूप से अभिव्यक्त मनोभाव है जो किसी हित अथवा महत्त्वपूर्ण विषय पर व्यक्तियों अथवा समूहों के मनोभाव की झलक दर्शाता है। दोनों को मिला कर हम कह सकते है कि संयुक्त हित वाले लोगों की समष्टि (संग्रह) द्वारा अभिव्यक्त मनोभाव जनमत कहलाता है।

'जनमत' शब्द का प्रयोग प्रायः लोगों के उन विचारों के योग या समूह को दर्शाने के लिए किया जाता है जो वे अपने समुदाय के हितों को प्रभावित करने वाले विषयों के संबंध में व्यक्त करते हैं। अतः यह माना गया है कि जनमत सब प्रकार के विरोधी विचारों, विश्वासों, भ्रमों, पूर्वाग्रहों तथा आकांक्षाओं का संचय है। यह संचय अस्पष्ट, असंगत तथा अस्थायी होता है और दिन-प्रतिदिन और सप्ताह प्रति-सप्ताह बदलता रहा है। लेकिन इस विभिन्नता और अस्पष्टता के बीच, प्रत्येक वह प्रश्न जो महत्त्वपूर्ण हो जाता है,

उसे स्पष्ट एवं पुष्ट होने के लिए अनेकानेक प्रक्रियाओं से गुजरना पड़ता है ताकि वह एक निश्चित रूप ग्रहण कर सके।

जनमत : परिभाषा

जैसा कि पहले बताया गया है कि जनमत कोई ऐसी वस्तु नहीं है जो सर्वकालिक हो। यह संबंधित और महत्त्वपूर्ण विषयों पर निर्मित होता है यद्यपि इसके निर्माण की कोई स्वचालित प्रक्रिया अथवा संगठित तरीका नहीं है। समाज में जब कोई मुद्दा उभरता है तो जागरूक लोग उस विषय पर अपने विचार और प्रतिक्रिया देना प्रारंभ कर देते हैं। इस प्रक्रिया के दौरान कई प्रकार के विचार सामने आ सकते हैं। इनमें कुछ को छोड़ दिया जाता है, कुछ में सुधार लाया जाता है और कुछ पर अधिक ध्यान दिया जाता है, जिसे साधारणतया जनमत कहा जाता है।

व्यक्ति के विचार भी उसी उपलब्ध जानकारी के आधार पर अथवा उस चर्चा और बहस के आधार पर बनते हैं जो वह अपने निकट के लोगों जैसे — परिवार, पड़ोस, स्कूल, कॉलेज, मित्र समूह, हित समूह, क्लबों अथवा संस्थाओं में करता है। इसी को राजनीतिक विज्ञान में सामाजीकरण की प्रक्रिया कहते हैं और यही एक व्यक्ति को उसके अपने अल्पकालिक एवं दीर्घकालिक मनोवृत्ति एवं स्थिति स्पष्ट करने में सहायक होते हैं। ये मनोवृत्तियाँ विषय और उसकी महत्ता के आधार पर मत अथवा विश्वास का रूप ले सकती हैं।

राजनीतिक दल भी जनमत बनाने में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। दल विभिन्न मुद्दों पर सभाएँ, विरोध प्रदर्शन एवं हड़ताल इत्यादि करते हैं। वे एक नीति के पक्ष अथवा विपक्ष में समर्थन जुटाते हैं जिस कारण मुद्दों पर बहस शुरू हो जाती है। संसद और राज्य विधान मंडल के अंदर अथवा बाहर नेताओं के भाषण भी जनमत को प्रभावित करते हैं। वे जनता को सूचित करने के लिए इश्तहार और पर्चे निकालते हैं। क्योंकि राजनीतिक पर्टियों की रुचि तो राजनीतिक शक्ति हथियाने में होती है, इसलिए वे नागरिकों, समाज और राज्य की हर परेशानी की ओर विशेष ध्यान देते हैं। विशेषत: विरोधी दल सरकार के विरूद्ध जनमत बनाने में बहुत सक्रिय रहते हैं। सत्ताधारी दल जनमत को अपने पक्ष में करने के लिए सरकारी मशीनरी का प्रयोग आसानी से कर सकते हैं। परंतु अलोकप्रिय निर्णय लेने की विवशता और चुनावी वायदे पूरे करने में कठिनाई के कारण सरकार को प्राय: विपरीत जनमत को झेलना पड़ता है।

राजनीतिक दलों के साथ जनमत बनाने में हित समूह सर्वाधिक सक्रिय होते हैं। हित समूहों की सबसे बड़ी चिंता नीति निर्धारण को प्रभावित करना होता है जिसके लिए वे अपने हितों को सामाजिक अथवा राष्ट्रीय हित के रूप में दर्शाने के लिए जनमत को ढालने का प्रयास करते हैं ताकि सरकार जनहित के नाम पर नीतियाँ निर्धारित कर सके। इसलिए वह जनसंचार (मीडिया) साधनों का प्रयोग, संगोष्ठियाँ और सभाएँ करते हैं ताकि सजग और मुखर वर्ग वही भाषा बोले जो हित समूह चाहते हैं। वर्तमान में कई बार जनसंचार माध्यमों से प्राप्त जानकारी भी जनमत का आधार बनती है। आज व्यक्ति के पास इंटरनेट, रेडियो, टेलिविज़न और पत्र-पत्रिकाओं के माध्यम से जानकारी का प्रवाह है। यह जानकारी जनमत को आकृति और पुनराकृति प्रदान करती है।

यहाँ यह स्पष्ट होना चाहिए कि यह आवश्यक नहीं कि विशेषज्ञों अथवा सजग बुद्धिजीवी वर्ग या जनसंचार माध्यमों से उपलब्ध जानकारी एवं विश्लेषण के आधार पर उभरा जनमत हितों अथवा मूल्यों से मुक्त हो। वस्तुत: आलोचकों का कहना है कि सूचना वास्तव में आँकड़ों अथवा विश्लेषण के छाटने की प्रवृति, पक्षपात, पूर्वाग्रह, निजी मान्यताओं, आदर्शों एवं विचारधाराओं पर आधारित होती है। इसीलिए कहा

जाता है कि जनमत को प्रभावित करने की संभावनाएँ भी बनी रहती हैं। कई बार जनसंचार के साधनों अथवा विशेषज्ञों के प्रभाव से जनता किसी नीति का समर्थन अथवा विरोध, बिना यह जाने करती है कि वह जनसाधारण के हितों के विरूद्ध भी हो सकता है। फिर भी क्योंकि जनमत स्थायी नहीं होता, उसमें परिवर्तन की संभावना होती है — विशेषकर लोकतांत्रिक देशों में जहाँ विभिन्न माध्यमों से जानकारी की उपलब्धि एवं सबके लिए विचार अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता होती हैं। इसीलिए सरकारें जनमत के प्रति सजग रहती हैं।

सरकार और जनमत

प्राय: सरकारें चुनाव में प्राप्त जनादेश के आधार पर कार्य करती हैं। इसका अभिप्राय यह है कि सरकार के लिए केवल उन नीतियों को लागू करना न्यायोचित है जिसके लिए उसे चुनावी जनादेश मिला हो। जैसा कि आप निर्वाचन और राजनीतिक दलों के अध्यायों में पढ़ चुके हैं कि यद्‌यपि पार्टियाँ अपने घोषणा पत्र प्रकाशित करती हैं परंतु चुनाव विस्तृत नीतिगत मामलों की अपेक्षा साधारण मुद्‌दों पर लड़ा जाता है। तीव्र घटनाक्रम और परिवर्तन के समय में, सरकार को चुनाव के दौरान उभरी अनापेक्षित घटनाओं और संकटों से जूझना पड़ता है और सत्तासीन दल केवल पिछले चुनावों के बारे में ही नहीं अपितु वह आगामी चुनावों के प्रति भी पूरी तरह चिंतित रहता है और इसके लिए उसे अपनी छवि बनानी होती है। इस सब को ध्यान में रखते हुए सरकार के लिए जनमत की अवहेलना कर पाना अत्यंत कठिन है। वस्तुत: कुछ विचारकों का मत है कि लोकतांत्रिक व्यवस्था में सरकार के सफल संचालन के लिए आवश्यक तीन तत्त्वों में से 'जनमत' एक है और अन्य दो हैं — सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार और प्रतिनिध्यात्मक संस्थाएँ। वयस्क मताधिकार लोकतांत्रिक प्रतिभागिता की नींव है; प्रतिनिध्यात्मक संस्थाएँ लोकतांत्रिक नियुक्तियों और जनमत लोकतांत्रिक संवाद को सुनिश्चित करते हैं।

जनमत को नागरिकों की सामान्य अभिव्यक्ति समझे जाने के कारण सरकार के लिए भी उसे पूर्णतया नकार देना अत्यंत कठिन होता है। यह भी सत्य है कि बहुत बार जनमत तार्किक सोच और विश्लेषण की अपेक्षा लोकप्रियता और भावात्मक विस्फोट का प्रतिरूप होता है। अत: हर बार जनमत के समक्ष झुकना भी अत्यंत कठिन होता है। उदाहरण के लिए युद्‌ध जैसी अति आपातकालीन स्थिति को छोड़ किसी अन्य परिस्थिति में टैक्स लगाने के पक्ष में जनमत कैसे बनेगा। लेकिन सरकारों को टैक्स तो लगाने ही पड़ते हैं। इसी प्रकार दीर्घकालिक राष्ट्रीय हित, अंतर्राष्ट्रीय वचनबद्‌धता और शासकीय दक्षता की दृष्टि से प्राय: सरकारों को अलोकप्रिय निर्णय भी लेने पड़ते हैं। इस प्रकार की स्थितियों में भी जनमत इसलिए महत्त्वपूर्ण है क्योंकि दबाव में सरकार उत्तरदायी बने रहने का प्रयास करती है और ऐसी नीतियों और निर्णयों की आवश्यकता के संबंध में जनता को समझाने की भरपूर कोशिश भी करती है। भूमंडलीकरण के युग में सरकारें केवल जनमत से ही नहीं, अपितु अंतर्राष्ट्रीय जनमत के प्रति भी चिंतित रहती हैं। गैर-राजनीतिक संस्थाओं, अंतर्राष्ट्रीय जनमत, और राष्ट्रीय सीमाओं से पार मानवाधिकार की सुरक्षा एवं विस्तार, पर्यावरण, नाभिकीय आणविक हथियारों की होड़ का विरोध, जातिगत भेदभाव, बाल-मज़दूरी की रोकथाम, लिंग आधारित न्याय के विस्तार जैसे आंदोलनों के समक्ष सरकार को अंतर्राष्ट्रीय समुदाय के प्रति उत्तरदायी होना पड़ता है और इसकी विश्वसनीयता दाँव पर लग जाती है। इसलिए सरकार अंतर्राष्ट्रीय जनमत के प्रति भी सचेत रहती है। इसी संदर्भ में भारत में सरकार को अंतर्राष्ट्रीय गैर-सरकारी संस्थाओं जैसे — एमनेस्टी इन्टरनेशनल, ह्यूमन राईट्स

वाच व अन्य संस्थाओं को मानवाधिकार उल्लंघन, सांप्रदायिक हिंसा और जातीय अत्याचार जैसे मुद्दों पर स्पष्टीकरण देने पड़ते हैं।

कभी-कभी सरकारें जनमत को बदलने के लिए अपनी शक्ति का प्रयोग करती हैं। भारत में जब सरकार का रेडियों और टेलिविज़न पर एकाधिकार था, तब प्राय: इनका प्रयोग जनमत को अपने पक्ष में बनाने के लिए किया जाता था। यद्यपि संचार क्रांति के वर्तमान युग में, केबल टी.वी., इंटरनेट के आगमन और नागरिकों में अपने अधिकारों के प्रति तथा सूचना के अधिकार प्रति जागरूकता ने, सरकार द्वारा जनमत को मोड़ने की क्षमता को काफी सीमित कर दिया है। भूमंडलीकरण की प्रक्रिया में भागीदार होने के कारण सरकारें विदेशी मीडिया की पहुँच को बंधन मुक्त रखने के लिए काफी दबाव में हैं और इसमें किसी प्रकार हेर-फेर करना सरल नहीं है। इस प्रकार सरकारों को आंतरिक और बाह्य जनमत के तीव्र दबाव में होने के कारण अपनी नीतियाँ और निर्णय निर्धारित करते समय इनका (जनमत) ध्यान रखना पड़ता है।

जनमत के साधन

हम अध्ययन कर चुके हैं कि सरकार के लिए जनमत का ध्यान रखना अति आवश्यक है। वस्तुत: प्रतिपक्ष भी इसके प्रति सज़ग रहते हैं। इसलिए सत्तारूढ़ और विपक्षी दल जनमत को अपने पक्ष में ढालने के लिए आतुर रहते हैं। साथ ही वे प्रमाणित ढंग से यह भी जानने का प्रयास करते हैं कि किसी विशेष मुद्दे पर लोगों के विचार क्या हैं और वह क्या चाहते हैं? जबकि यह कहा जा सकता है, कि जनमत को लोगों का मूड भाँप कर अथवा विभिन्न स्तरों पर बातचीत के माध्यम से पहचाना जा सकता है, परंतु यह आवश्यक नहीं कि वह पूरे जनमानस के विचार का सही रूप हो। इसके लिए सरकार और दलों को विभिन्न साधनों पर निर्भर रहना पड़ता है। इनमें से महत्त्वपूर्ण साधन निम्नलिखित हैं :

प्रेस और इलेक्ट्रॉनिक मीडिया

जनमत को भांपने का सबसे सरल और स्वीकृत साधन प्रेस और मीडिया हैं। यह पहले ही कहा जा चुका है कि जनमत निर्माण में प्रेस और मीडिया की महत्त्वपूर्ण भूमिका होती है। मीडिया सामाजिक और राजनीतिक गतिविधियों को उनके बल और कमज़ोरियों के साथ उजागर करता है। नेताओं, सज़ग नागरिकों और सक्रिय लोगों के विचार समाचारों और पत्र-पत्रिकाओं के लेखों में छापे जाते हैं। विभिन्न मुद्दों, विचारणीय घटनाओं तथा सरकारी नीतियों पर संपादकीय लेख लिखे जाते हैं। लोग भी मुद्दों और नीतियों के संबंध में संपादकों को अपनी राय और विचार लिखते हैं इलैक्ट्रॉनिक मीडिया आंदोलनों, गतिविधियों, चर्चाओं, बहसों और साक्षात्कारों को सज़ीव दिखा कर बन रहे विचार एवं राय को प्रकाश में लाते हैं। मीडिया की जनमत के नाम पर सरकार को प्रभावित करने के लिए अपने पक्ष, पूर्वाग्रह, निष्ठा, आदर्शों और हितों के अनुरूप आँकड़े तथा घटनाएँ चुनने एवं दर्शाने के लिए निंदा भी होती रही है। उदाहरण के लिए एक टी.वी. चैनल विरोधी लोगों की तुलना में अपने पसंदीदा विचार के पक्ष में समर्थकों के अधिक साक्षात्कार दिखा सकता है। यह भी कहा जाता है कि भारत जैसे देशों में मीडिया पर अधिकतर बड़े व्यापारिक घरानों तथा उद्योगपतियों का नियंत्रण है। वर्तमान में मीडिया के भीतर बढ़ती प्रतिस्पर्धा के कारण विभिन्न विचारों को समय और स्थान मिलने की संभावनाएँ बढ़ी हैं जिसके कारण शहरी और ग्रामीण लोगों में जागरूकता बढ़ेगी।

दलीय मंच

राजनीतिक दलों द्वारा प्रयोग किया जाने वाला एक अन्य तरीका अपने कार्यकर्ताओं से जानकारी प्राप्त करना है। प्रत्येक राजनीतिक दल के पास पर्याप्त कार्यकर्ता होते हैं जो समाज के प्रत्येक वर्ग में फैले हुए होते हैं। दल के बैठकों में वह नेताओं को मतदाताओं से प्राप्त जानकारी उपलब्ध कराते हैं। इसे मतदाताओं और दलों के बीच की कड़ी कहा जा सकता है। यद्यपि यह तरीका बहुत ही उपयोगी तथा महत्त्वपूर्ण समझा जाता है, परंतु भारत में इसका उपयोग गलत ढंग से किया जा रहा है। अधिकतर दल केंद्रीय नियंत्रित और व्यक्तित्व अभिमुख हो गए हैं। ऐसी स्थिति में कार्यकर्ता सही जनमत बताने की बजाय नेताओं को उनकी लोकप्रियता, चमत्कार और समर्थन की गलत तस्वीर दे सकते हैं।

जनमत संग्रह

इन दिनों जनमत संग्रह लोगों की राय एकत्रित करने का एक लोकप्रिय एवं महत्त्वपूर्ण ढंग बन गया है। पहले यह तरीका व्यापारिक घरानों द्वारा अपने उत्पाद के प्रति उपभोक्ता की पसंद जानने के लिए प्रयोग किया जाता था। आजकल इसका प्रयोग स्थानीय और राष्ट्रीय मुद्दों सहित विभिन्न राजनीतिक विषयों पर जनता का रुझान एवं राय जानने के लिए, चुनावो में राजनीतिक और नेताओं के प्रति पसंद अथवा वरीयता जानने के लिए तथा राजनीतिक नीतियों और विशिष्ट घटनाओं पर जनता के रुझान एवं विचार संबंधी सूचनाएँ एकत्रित करने के लिए किया जाता है। ये जनमत संग्रह प्राय: व्यावसायिक साधनों द्वारा जनता में से प्रतिनिधि सैम्पल चुन कर करवाया जाता है। शोधकर्ता और शिक्षाविद् भी इस प्रकार का सर्वेक्षण चुनावी व्यवहार, राजनीतिक रुझान और संस्कृति का अध्ययन करने के लिए करते हैं। जनमत संग्रह राजनीतिक दलों को अपनी चुनावी रणनीति बनाने, कार्यक्रम समायोजित करने तथा चुनाव के दौरान आवश्यक गटबंधन बनाने में सहायता करते हैं। ये सरकार को उसकी नीतियों के प्रति लोगों के संतोष अथवा असंतोष के स्वर तथा जनता की आशाएँ और अपेक्षाओं की जानकारी भी दे सकते हैं।

यद्यपि जनमत संग्रह प्राय: लोगों की राय जानने का उपयोगी साधन रहा है तथापि यह सदैव सही नहीं होता। भारत जैसे देश में सही और वस्तुपरक सर्वेक्षण करवाने में कई समस्याएँ हैं। इनमें हैं — विशाल जनसंख्या, निरक्षरता, जागरूकता में कमी और लोगों में सर्वेक्षण के उद्देश्यों के प्रति शंकाएँ और इस कारण सही सूचनाएँ न देने की प्रवृति। कुछ आलोचकों का कहना है कि जनमत संग्रह का प्रयोग जनमत एकत्रित करने और बताने की अपेक्षा जनमत बनाने के लिए अधिक किया जा रहा हैं। विशेषतया राजनीतिक दल, जनमत संग्रहों को जान बूझकर किसी एक या दूसरे दल के पक्ष में करवाने के लिए प्राय: इसकी आलोचना करते हैं। सभी आलोचनाओं के बावजूद, जनमत संग्रह और सर्वेक्षण काफी लोकप्रिय हो रहे हैं तथा सरकार, राजनीतिक दल, मीडिया तथा शोधकर्ता, जनमत को समझने एवं विश्लेषण करने के लिए इसका प्रयोग एक उपयोगी साधन के रूप में कर रहे हैं।

जनमत की सीमाएँ

यद्यपि जनमत नागरिकों और सरकार के बीच संवाद का सबसे प्रभावशाली साधन है, तथापि यह सरकार पर निरंतर नियंत्रण रखने का एक साधन है। फिर भी इसका उपयोग सीमित है। जनमत की भूमिका और उपयोगिता कुछ निश्चित मान्यताओं पर निर्भर करती है। जिनका वर्णन इस प्रकार किया जा सकता है :

(i) जनता, सरकार के कार्यों में रुचि रखती है;
(ii) जनता जानती ही नहीं अपितु बेहतर जानती है;
(iii) जनता वाद-विवाद एवं विचार-विमर्श द्वारा विवेकपूर्ण निर्णयों पर पहुँचती है;
(iv) विवेकपूर्ण निर्मित विचार सारे समाज में एक जैसे होते है;
(v) निष्कर्ष पर पहुँचने के बाद, जनता चुनावों में अथवा अन्यत्र अपनी इच्छा को व्यक्त करती है;
(vi) जनता की इच्छा अथवा कम-से-कम 'सामान्य इच्छा' को कानून में बदला जाएगा;
(vii) निरंतर चौकसी और आलोचना जागरूक जनमत बनाए रखने को सुनिश्चित करेगी जिसके फलस्वरूप सामाजिक नैतिकता और न्याय के सिद्धांत पर आधारित जन नीति बनेगी।

भारत जैसे देश में जहाँ अधिकांश जनता, गाँवों में व्याप्त अशिक्षा, गरीबी, जाति और समुदायों के आधार पर विभाजित तथा पारंपरिक बड़े लोगों के प्रभाव में रहती हैं, वहाँ उपरोक्त तत्त्व कठिन संभावना बन जाते हैं। कभी-कभी जनमत लोगों की वास्तविक इच्छा जताने के बजाय, शासकीय वर्ग के हितों को सही ठहराने का साधन बन जाता है। शिक्षा के प्रसार, मीडिया के आगमन, ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में जुड़ाव तथा राजनीतिक जागरूकता को हाशिये पर डाल दिए लोगों तक पहुँचने से, जनमत भारतीय लोकतांत्रिक प्रक्रिया में अधिक महत्त्वपूर्ण भूमिका निभा सकेगा।

अभ्यास

1. जनमत की परिभाषा लिखिए। लोकतंत्र में इसका क्या महत्त्व है?
2. जनमत के विभिन्न साधनों (एजेन्सियों) का वर्णन कीजिए।
3. जनमत को प्रभावित करने में इलैक्ट्रॉनिक मीडिया क्या भूमिका निभाता है?
4. जनमत संग्रह के महत्त्व का परीक्षण कीजिए।
5. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   (i) सरकार और जनमत
   (ii) जनमत की सीमाएँ

अध्याय 7

हित समूह और दबाव समूह

पिछले अध्याय में आप पढ़ चुके हैं कि आधुनिक राजनीतिक प्रणाली में राजनीतिक दल ही राजनीतिक निर्णय लेने की शक्ति के लिए आपस में संघर्ष करते हैं। वे अपनी विचारधारा और कार्यक्रमों के अनुरूप नीतियाँ बनाने व क्रियान्वित करने के लिए इस शक्ति की अपेक्षा करते हैं, विशेषत: उस समूह के हितों के रक्षार्थ जिनका वे प्रतिनिधित्व करते हैं। राजनीतिक दल जब सत्ता में नहीं भी होते, तब भी अपनी प्राथमिकताओं के अनुरूप नीति-निर्माण को प्रभावित करने का निरंतर प्रयास करते रहते हैं। वास्तव में, राजनीतिक दलों का अंतिम लक्ष्य सत्ता प्राप्ति ही है। राजनीतिक दलों के अतिरिक्त कुछ अन्य समूह और संस्थाएँ भी हैं जो अपने विशिष्ट हितों के अनुरूप सरकार द्वारा निर्णय लेने अथवा नीति निर्माण को प्रभावित करने का प्रयास करते हैं। ये समूह सत्ता पाने के लिए स्वयं चुनावों में नहीं उतरते अपितु वे विशेष रूप से सरकार पर और साधारण रूप से राजनीतिक प्रक्रिया पर दबाव डालने में जुटे रहते हैं। ऐसे समूहों को दबाव या हित समूह कहते हैं।

अर्थ और परिभाषा

हित समूहों को ऐसी स्वैच्छिक संस्थाओं के रूप में परिभाषित किया जा सकता है जो सत्ता संघर्ष में सम्मिलित हुए बिना, समाज में किसी विशेष हित की रक्षा हेतु अथवा किसी उद्देश्य या राजनीतिक स्थिति को प्रोन्नत करने के लिए बनती हैं। साधारणतया हित समूह का प्रयोग ऐसे समूहों के लिए किया जाता है जो किसी सामूहिक हित अथवा किसी एक व्यवसाय से संबंधित लोगों की रक्षा अथवा प्रगति के लिए संगठित किए जाते हैं जैसे –– वकीलों, व्यापारियों, शिक्षकों तथा कृषकों, डॉक्टरों के हितों के समूह लॉबी और लॉबिस्ट की शब्दावली भी उभर कर आई है। वास्तव में, यह उस प्रणाली की ओर संकेत करती है, जहाँ विशेषत: अमेरिका में, हित समूह नीति निर्धारण करने वालों से मिलने, उनको प्रभावित करने व दबाव डालने के कार्य करते हैं। यह प्रक्रिया, जिसे लाबिंग कहा जाता है, हित समूह द्वारा प्रयोग किया जाने वाला एक और तरीका है। इस प्रकार सामान्यत: विशेष हितों का संगठन जो नीति निर्धारण को प्रभावित करता है, मूलत: हित समूह कहा जाता है। क्योंकि हित समूह अपने उद्देश्य की प्राप्ति के लिए दबाव डालने के विभिन्न तरीकों का प्रयोग करते हैं, इसलिए उन्हें दबाव समूह भी कहा जाता है। यद्यपि उद्देश्य, प्रकृति, समर नीति और भूमिका के आधार पर हित समूह और दबाव समूह शब्द पर्यायवाची शब्दों के रूप में प्रयोग किए जाते हैं।

हित समूह और दबाव समूह की उपरोक्त परिभाषाओं से ऐसे समूहों के कुछ लक्षण स्पष्ट हो जाते हैं। ध्यान देने योग्य पहली बात यह है कि ऐसे समूह संगठित समूह होते है। अत: वे व्यक्तियों द्वारा किए गए कृत्यों और सहभागिता से भिन्न होते है। इसलिए प्रत्येक समूह अपने सदस्यों के सामूहिक हितों के लिए कार्य करता है। दूसरे, दबाव समूह जिन्हें सामूहिक हितों के आधार पर संगठित किया जाता है, मूलत: बाहर से दबाव डाल कर निर्णयों को प्रभावित करने से संबद्ध हैं। अतः जहाँ राजनीतिक दल सरकार बनाने की लालसा रखते हैं, वहीं ये समूह उसे मात्र प्रभावित करना चाहते हैं। उनका उद्देश्य सरकार बनाना नहीं होता बल्कि उसकी दिशा और नीतियों को एक विशेष ढंग से बदलना होता हैं। हित समूह और दबाव समूह चुनाव नहीं लड़ते। वे कुछ दलों की, जो उनके हितों की रक्षा करते हैं, सहायता कर सकते हैं। ये समूह राजनीतिक दलों से अलग हैं क्योंकि ये चुनाव जीतने या सरकारी सत्ता का प्रयोग करने के स्थान पर, उस पर बाहर से प्रभाव डालने का प्रयास करते हैं। दबाव समूहों का ध्यान कुछ मुद्दों तक ही सीमित रहता है और प्राय: वे किसी विशेष लक्ष्य अथवा एक विशेष समूह के हितों से ही सरोकार रखते हैं। साधारणतया जहाँ राजनीतिक दल औपचारिक, खुली और राजनीतिक व्यवस्था द्वारा मान्यता प्राप्त अंग हैं, वहीं हित और दबाव समूह अनौपचारिक, छिपे हुए गैर-मान्यता प्राप्त भाग हैं। हित समूहों का, उनके औपचारिक संगठन की उच्चतर श्रेणी के कारण, सामाजिक आंदोलनों से भी भेद किया जाता है। आज लगभग सभी देशों मे, विशेषत: उदारवादी लोकतंत्रों में, हित समूहों की एक बड़ी संख्या कई विषयों और सरोकारों को उजागर करती है। भारत में अनेक प्रकार के हित और दबाव समूह हैं जो हमारे लोकतंत्र में एक महत्त्वपूर्ण भूमिका निभा रहे हैं।

भारत में हित समूह

भारत में हित और दबाव समूह कोई नई राजनीतिक घटना नहीं है। वे औपनिवेशिक काल से ही अस्तित्व में रहे है। वास्तव में, भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस अपने अवतरण के समय एक दबाव समूह ही थी जो ब्रिटिश शासन से विशिष्ट माँगें करती थी जैसे — प्रशासनिक सेवाओं में भारतीयों की भर्ती की संख्या में वृद्धि, इंग्लैंड में भारतीय विद्यार्थियों के लिए अधिक कोटा इत्यादि। कालांतर मज़दूर संघ, किसानों, व्यापारियों और युवाओं की संस्थाएँ तथा जातीय और धार्मिक समूह भी अपने विशिष्ट हितों की रक्षा की माँग करते हुए उभरे। उनका राष्ट्रीय आंदोलन को सक्रिय सहयोग देने के लिए प्रयोग किया गया। आज भी वे भारतीय राजनीति में सक्रिय हैं। यद्यपि वे मुद्दे जिनसे दबाव समूह संबद्ध रहे हैं तथा कई युक्तियाँ जिन्हें वे अपने उद्देश्यों के लिए प्रयुक्त करते हैं, निरंतर बदलते रहे हैं लेकिन दबाव समूह राजनीति के व्यापक सिद्धांत वही हैं। भारत की स्वतंत्रता प्राप्ति के समय से ही जब सरकारी गतिविधियाँ, समाज कल्याण, उद्योग और आर्थिक नियोजन के क्षेत्रों में फैलीं, तब राज्य को अपरिहार्य ढंग से लोगों के समूहों के साथ निकटता से सीधे संपर्क में आना पड़ा और इस प्रकार संगठित समूहों की गतिविधियों को अधिक बल मिला। राजनीतिक व्यवस्था भी समाज के विभिन्न वर्गों को इन व्यवस्थाओं से माँग करने की पर्याप्त स्वतंत्रता प्रदान करती है। ऐसे भी उदाहरण हैं जब एक दबाव समूह उभरता है तब वह दूसरी ओर जवाबी दबाव समूह को भी पैदा करता है और इस प्रकार इनकी संख्या बढ़ती जाती है। संचार के क्षेत्र में क्रांति ने जन संचार माध्यम और लोक संपर्क के प्रति कार्यकुशलता और आदर भाव की वृद्धि की और इस प्रकार आज दबाव समूहों के पास जनमत को प्रभावित

करने की अधिक सुविधाएँ हैं। अतः भारत में अनेकानेक हितों से संगठिक समूहों का गठन हुआ है। इन समूहों को चार मुख्य श्रेणियों में रखा जा सकता है — सामाजिक अथवा पहचान आधारित समूह; सामुदायिक अथवा व्यवसायिक समूह, संस्थात्मक समूह और तदर्थ समूह।

सामाजिक अथवा पहचान आधारित समूह

औपनिवेशिक काल में पाश्चात्य मूल्यों और अंग्रेज़ी शिक्षा पद्धति पर प्रहार का प्रतिकार करने के लिए, नए व्यवसायों तथा सरकारी नौकरियों में समुचित भाग की माँग करने तथा संख्या आधारित राजनीति में सामाजिक तथा सांस्कृतिक हितों की रक्षा के लिए धर्म, जाति, भाषा, जातीयता और क्षेत्रीयता, इत्यादि जैसे सामुदायिक हितों पर आधारित कई समूह सामने आए। कुछ विषयों में ब्रिटिश प्रशासन ने स्वयं ऐसे समूहों के गठन को राष्ट्रीय आंदोलन की कुछ माँगों का प्रतिकार करने के लिए प्रोत्साहित किया। स्वतंत्रता उपरांत लोकतांत्रिक व्यवस्था और सीमित संसाधनों के लिए प्रतियोगिता के संदर्भ में ऐसे समूहों की महत्त्वपूर्ण वृद्धि हुई है। सामाजिक अथवा पहचान आधारित समूहों की मुख्य विशेषता यह है कि वे सामाजिक ताने-बाने से बुने जाते हैं। इस अर्थ में उनकी सदस्यता व्यवसायिक अथवा वर्ग के आधार पर न होकर जन्म पर आधारित होती है। इन समूहों को और आगे दो भागों में बाँटा जा सकता है। एक, वे जो मूलतः सामुदायिक सेवा से संबद्ध हैं और दूसरे वे जो राजनीतिक एवं आर्थिक प्रतियोगिता में सांप्रदायिक अथवा सामाजिक सक्रियता का प्रयोग करते हैं। पहले प्रकार में हम डी. ए. वी. शिक्षण संस्थाएँ, रामकृष्ण मिशन, मुख्य खालसा दीवान, सिंह सभाएँ, मुस्लिम शिक्षण ट्रस्ट, वक्कम मौलवी संस्था, अल-अमीन शिक्षण संस्थान, एंग्लो इंडियन क्रिस्चियन एसोसिएशन, जैन सेवा संघ और ऐसी अनेक संस्थाओं का उल्लेख कर सकते हैं जो अपने-अपने समुदाय के शैक्षणिक, सामाजिक और आर्थिक उत्थान के लिए संलग्न हैं। इस उद्देश्य के लिए वह सरकार से आर्थिक, तकनीकी और अन्य प्रकार की सहायता की अपेक्षा करते हैं और इसके लिए दूसरे समुदायों के प्रति किसी पूर्वाग्रह तथा जातीय या सांप्रदायिक विवाद प्रोत्साहित किए बिना सरकार पर दबाव डालते हैं। हाल के वर्षों में कई जाति एवं उप-जाति संस्थाएँ भी उभरी हैं। यद्यपि इन संस्थाओं में से अधिकांश ढीले-ढाले ढंग से संगठित हैं परंतु वे हित संधियोजन का महत्त्वपूर्ण आधार बन रहीं हैं। कुछ समूह, जिनका वास्तव में प्रजाति अथवा जाति समूह के रूप में गठन हुआ था, राजनीतिक दलों में परिवर्तित हो चुके हैं। तमिलनाडु में ब्राह्मण विरोधी आंदोलन समय के साथ द्रविड़ कषगम् और बाद में द्रविड़ मुनेत्र कषगम् बन गया। अनुसूचित जाति परिसंघ बाद में रिपब्लिकन पार्टी ऑफ इंडिया बन गया। आप यह पहले ही पढ़ चुके हैं कि आज की बहुजन समाज पार्टी का उद्गम ऑल-इंडिया बैकवर्ड एंड मायनॉरटीज़ कम्यूनिटीज़ एम्पलाईज़ फेडरेशन से ही हुआ।

दूसरे प्रकार के पहचान समूह वे हैं जो विशेष स्तर, श्रेष्ठता अथवा दूसरों की तुलना में अपने समुदाय के लिए प्राथमिकता का दावा करने में संलग्न हैं। मुसलमानों में जमायत-ए-इस्लामी, हिंदुओं में राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ और विश्व हिंदू परिषद् और सिक्खों में अखिल भारतीय सिक्ख छात्र परिसंघ ऐसे ही समूह हैं। ये समूह न केवल अपने समुदायों के हित के लिए कार्यरत हैं अपितु अपनी मूल्य पद्धति के अनुसार राजनीतिक प्रक्रिया के स्थानांतरण के लिए भी कार्य करते हैं। भाषा के विकास को अग्रसर करने वाली कई भाषाई संस्थाएँ भी हैं।

सामुदायिक अथवा व्यवसायिक समूह

सामुदायिक अथवा व्यवसायिक समूह वे समूह हैं जो संयुक्त व्यवसायिक हितों के लिए एकत्रित हुए व्यक्तियों द्वारा गठित किए गए हैं। उन्हें कभी-कभी संरक्षक और कार्यात्मक समूह भी कहा जाता है। मज़दूर संघ, व्यापार संस्थाएँ, और मज़दूर संस्थाएँ, व्यवसायिक संगठन आदि इस प्रकार के समूहों के प्रमुख उदाहरण हैं। उनकी महत्त्वपूर्ण विशेषता इस तथ्य में है कि वे समाज के एक वर्ग जैसे — मज़दूर, मालिक, उपभोक्ता, आदि का प्रतिनिधित्व करते हैं। यह भी कहा जा सकता है कि ये समूह आधुनिक आर्थिक और व्यवसयिक हितों पर आधारित हैं। इनमें सबसे बड़ी और महत्त्वपूर्ण संस्थाएँ उद्योग और व्यापार समूह, मज़दूर संघ और कृषक तथा खेती मज़दूरों की संस्थाएँ हैं।

व्यापार समूह

नीतियों को प्रभावित करने तथा हितों की रक्षा करने की दृष्टि से किसी भी समाज में व्यापार और उद्योग सबसे बड़ा और सक्रिय वर्ग है। भारत में उन्होंने स्वयं को औपनिवेशिक काल में ही संगठित करना प्रारंभ कर दिया था। उस समय जब वे स्वयं को कांग्रेसी नेतृत्व वाले राष्ट्रीय आंदोलन की विरोध नीति से अलग-अलग रहने के पक्षधर थे, तब भी उन्होंने कांग्रेस की रचनात्मक गतिविधियों और स्वतंत्रता के कार्यक्रमों में कई प्रकार से सहयोग दिया। स्वतंत्र भारत में व्यापार और उद्योगों को विकास की नीतियों और योजनाओं के संदर्भ में कार्य करना था। इन नीतियों के अंतर्गत उनके पास विकास की संभावनाएँ भी थी और उस समय अपनाई गई मिश्रित अर्थव्यवस्था के अंतर्गत लाईसेन्स और नियंत्रण के माध्यम से प्रतिबंधों की आशंकाएँ भी थीं। इसलिए उन्होंने सरकार पर अपने हित के लिए दबाव डालने हेतु संगठित होने की अति-आवश्यकता अनुभव की। परिणामस्वरूप, क्षेत्रीय और राष्ट्रीय स्तर पर कई प्रकार की व्यापार और वाणिज्यिक संस्थाएँ उभरीं। उनमें से महत्त्वपूर्ण हैं — चैंबर्स ऑफ कॉमर्स एंड इंडस्ट्रीज़ और उनके परिसंघ जैसे — कन्फेडरेशन ऑफ इंडियन इंडस्ट्रीज़ (सी.आई.आई.) और फेडरेशन ऑफ इंडियन चैंबर्स ऑफ कामर्स एंड इंडस्ट्री (एफ.आई.सी.सी.आई.)। विशेषत: एफ.आई.सी.सी.आई. आजकल बड़े उद्योगों और भारतीय पूँजीवाद की प्रमुख प्रवक्ता है।

जब राष्ट्र द्वारा अर्थव्यवस्था संबंधी नीति बनाई और लागू की जा रही होती है, तब बड़े-बड़े उद्योगों की इन संस्थाओं के माध्यम से कार्यकारिणी तथा नौकरशाही से लाबिंग करने के लिए निरंतर पहुँच रहती है। उत्पादन के साधनों का स्वामित्व तथा क्रियात्मक नियंत्रण उन्हें सरकारी निर्णयों को प्रभावित करने हेतु सशक्त साधन उपलब्ध कराता है। उन्होंने अपने मज़बूत संगठन और अपार धन शक्ति के दम पर आर्थिक और औद्योगिक नीतियों से संबद्ध निर्णयों को तैयार करने और लागू करने में एक महत्त्वपूर्ण भागीदारी प्राप्त कर ली है। इसके फलस्वरूप, समाज का समाजवादी ढाँचा रखने की राज्य की सरकारी नीति के बावजूद बड़े उद्योग समूह अपने आग्रहपूर्ण दबाव से स्वयं को एक वैध और शक्तिशाली वर्ग बनाने में समर्थ रहे हैं। उदारीकरण, निजीकरण और भूमंडलीकरण से व्यापार की भूमिका और भी बढ़ गई है। वे अब असुविधाजनक नीतियों को, व्यक्तिगत संपर्क संजोकर, रिश्वत देकर, प्रेस अथवा इलेक्ट्रॉनिक मीडिया का प्रयोग कर एवं सक्रिय व्यवसायिक संपर्कों को लगाकर, बेहतर ढंग से नियंत्रित कर सकते हैं।

मज़दूर संघ

मज़दूर, एक महत्त्वपूर्ण संगठित वर्ग के रूप में लगभग पूरे विश्व में, उभरे हैं। इस संदर्भ में मार्क्सवादी

और समाजवादी विचारधाराओं तथा दलों के उदय ने एक महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई है। जबकि कुछ देशों में मज़दूर संगठनों के विकसित होने में काफी लंबा समय लगा, वहीं भारत में श्रमिक संघ आंदोलन चौंकाने वाली गति से विकसित हुआ। औपनिवेशिक काल में साम्यवादी और कांग्रेस पार्टी दोनों ने औपनिवेशिक दमन के स्वाभाविक विरोधी होने के नाते मज़दूरों के संगठनों की सहायता की। मज़दूर संघ न केवल फैक्ट्रियों और क्षेत्रीय स्तरों में ही स्थापित हुए अपितु राष्ट्रीय स्तर पर भी इनके गठन के प्रयास किए गए। 1920 में कांग्रेस के तत्वाधान में में ऑल इंडिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस की स्थापना की गई। 1929 में यह साम्यवादियों के नियंत्रण में आ गई।

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद तीव्र औद्योगीकरण की नीति, बहुत बड़े सार्वजनिक क्षेत्र की स्थापना और विकास, लाखों लोगों को नौकरी पर रखना, सरकार की समाजवादी रट और साम्यवादी दलों का चुनावों में भाग लेने का निर्णय, इन सबने मिलकर मज़दूर संघ आंदोलन के विकास के लिए अनुकूल परिस्थितियाँ उपलब्ध कराईं। विभिन्न राजनीतिक पार्टियों ने भी अपने मज़दूर संघ, महासंघ, जैसे — इंडियन नेशलन ट्रेड यूनियन कांग्रेस (आई.एन.टी.यू.सी.), ऑल इंडिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस (ए.आई.टी.यू.सी.), हिंद मज़दूर सभा (एच.एम.एस.), सेंटर ऑफ इंडियन ट्रेड यूनियन्स (सी.आई.टी.यू.), इत्यादि प्रायोजित करने प्रारंभ कर दिए।

भारत में लगभग विगत पाँच दशकों से मज़दूर संघ आंदोलनों ने भारतीय सामाजिक प्रणाली में निश्चित रूप से अपना एक विशेष स्थान बना लिया है। फलस्वरूप नीति निर्णय निर्धारण स्तर पर कार्यरत श्रमिक वर्ग दबाव डालने में सक्षम रहा है और इसकी शक्ति को सभी राजनीतिक दल और सरकार खूब पहचानती हैं, यद्यपि आर्थिक विवशता और बाह्य नेतृत्व के दायरे में, ये अपनी माँगों के लिए अत्यधिक मुखर और तरीकों में उग्र भी हो सकते हैं। कुछ क्षेत्रों में उद्योगों की सघनता के कारण ये राजनीतिक पार्टियों के लिए महत्त्वपूर्ण मत-शक्ति उपलब्ध करा सकते हैं। इस कारण, संगठित मज़दूर वर्ग, अपनी आर्थिक और सामाजिक स्थिति को बेहतर बनाने में कुछ सफलताएँ प्राप्त करने में सक्षम रहा है। मज़दूर संघों ने अपनी गतिविधियों द्वारा मज़दूरों में सामाजिक और राजनीतिक चेतना जागृत करने में भी काफी सहायता की है।

अब भी समाज में मज़दूर संघ सर्वश्रेष्ठ सुसंगठित समूह हैं। भूमंडलीकरण की प्रक्रिया मज़दूरों के समक्ष एक गंभीर चुनौती प्रस्तुत कर रही है। इसलिए नई आर्थिक व्यवस्था में मज़दूर संघों को अपनी भूमिका के लिए स्वयं का पुनर्नवीकरण करना होगा।

किसान और कृषक संगठन

यह सुविदित है कि भारत की अधिकांश जनसंख्या गाँवों में रहती है और भारत की अर्थव्यवस्था मूलतः कृषि अर्थव्यवस्था ही है। स्वतंत्रता के समय सरकार के लिए एक ओर कृषि उत्पादन बढ़ाना आवश्यक था तो दूसरी ओर भूमि-सुधार लागू करना। जमींदारी व्यवस्था को समाप्त करने से लेकर हरित क्रांति, सीमित भूमि-सुधार और चुनावी राजनीति में ग्रामीण लोगों को सक्रिय करने जैसी नीतियों और कार्यक्रमों ने ग्रामीण लोगों में जागरूकता और चेतना पैदा की तथा भिन्न-भिन्न हित वाले नए समूह बने। तत्पश्चात् ये हितों के रक्षार्थ एवं संघनन हेतु संगठित समूहों एवं आंदोलनों के रूप में उभरे। कई पर्यवेक्षक इन समूहों को प्रचलित शब्दावली में 'किसान समूह' या कृषि आंदोलन भी कहते हैं। वास्तविकता यह है कि किसानों के संयुक्त हित नहीं होते। वे भिन्न-भिन्न श्रेणियों के लिए भिन्न होते हैं। वृहद् दृष्टि से हम इनको दो समूहों — खेतीहर समूह तथा कृषक समूह में बाँट सकते हैं।

खेतीहर संस्थाएँ

पिछले कई वर्षों से खेतीहर आंदोलन समाचारों में रहे हैं। 1970 के दशक के अंतिम वर्षों से कृषक स्वयं को संस्थाओं में संगठित करते रहे हैं और कृषि उत्पादो के लिए उचित कीमतें, बिजली दरों में कटौती, कृषि निवेश के लिए सस्ती दरों पर ऋण तथा खाद पर सब्सीडी, इत्यादि पर ध्यान केंद्रित कराने में काफी हद तक सफलता प्राप्त करते रहे हैं। उत्तर प्रदेश, हरियाणा और पंजाब में भारतीय किसान यूनियन, महाराष्ट्र में शेतकारी संगठन, कर्नाटक में कर्नाटक राज्य रियोत संघ, इनमें महत्त्वपूर्ण रहे हैं। इन सबके केंद्र में अमीर और मध्यम दर्जे के कृषकों का असंतोष है।

इन कृषक आंदोलनों की जड़े, अमीर कृषकों द्वारा अपने नेतृत्व में किसानों को सक्रिय कर राजनीतिक शक्ति जमाने और कृषि नीतियों में हरित क्रांति के विस्तार में, खोजी जा सकती हैं। ये आंदोलन के नए स्तरों को दर्शाते हैं, जो उचित रियातों और राजनीतिक पार्टियों में हिस्सेदारी के लिए प्रयास कर रहे हैं। काफी समय तक इन आंदोलनों ने राजनीतिक दलों से दूर रह कर तथा बाहर से दबाव समूह बना कर अपनी गैर-राजनीतिक छवि प्रदर्शित की। लेकिन बाद में उन्होंने यह अनुभव किया है कि शक्ति का प्रत्यक्ष प्रयोग, अप्रत्यक्ष प्रभाव से अधिक प्रभावकारी होगा। अतः उन्होंने भी राजनीतिक दलों में भाग लेना अथवा गठजोड़ करना प्रारंभ कर दिया। इन आंदोलनों की सफलता ने राजनीतिक कार्यक्रमों में कृषि संबंधी मुद्दों पर अधिक ध्यान केंद्रित किया है।

किसान आंदोलन

कृषि में संलग्न भारत की जनसंख्या का अधिकांश भाग छोटे किसानों, बटाइदारों और मज़दूरों का हैं। स्वतंत्रता के बाद यह माना जा रहा था कि अपनी संख्या के दम पर लोकतंत्र में गाँवों के गरीबों (ग्रामीण निर्धन) का राजनीतिक महत्त्व होगा तथा वे गणतंत्र की राजनीतिक और आर्थिक व्यवस्था में अपनी माँगों को रखने में सक्षम होंगे। लेकिन यह नहीं हुआ। राज्य की प्रकृति, उपनिवेशवादी अफसरशाही और राजनीतिक दलों में आत्मविश्वास की कमी ने वस्तुतः विकास नीतियों के उद्देश्य और लक्षणों को अमीरों, ऊँचे वर्गों और शहरी क्षेत्रों की ओर मोड़ दिया।

कई राजनीतिक दल और संस्थाएँ इन किसानों को उनके शोषण के संबंध में शिक्षित कर तथा उनके सुधार का आश्वासन देकर सक्रिय करती रहीं हैं। अतः इस प्रकार कृषि मज़दूरों और छोटे कृषकों के संगठन उभरने शुरू हुए। कई किसान सभाएँ और कई कृषि संघ बन चुके हैं। इन सबका मूल उद्देश्य, कृषि, खेतों या संबंधित कार्यों में परिश्रम का रोटी-रोज़ी कमाने वालों के हितों के लिए संघर्ष करना है। किसान आंदोलन अच्छे ढंग से संगठित नहीं है, यह बँटा हुआ है।

तथापि ग्रामीण निर्धनों और किसानों में जागरूकता और चेतना बढ़ रही है। वे अपने वोट का मूल्य और संगठित कार्यवाही की शक्ति समझने लगे हैं। लेकिन इन समूहों के लिए लड़ाई कठिन और लम्बी है। विशेषतः आर्थिक सुधारों, बहुराष्ट्रीय कंपनियों के आगमन और भूमंडलीकरण की प्रक्रिया के दृष्टिगत किसानों और ग्रामीणों के समक्ष कठिन कार्य है। बहुत कुछ इस पर निर्भर करेगा कि राजनीतिक दल भारतीय लोकतंत्र को किस तरह आगे ले जाते हैं।

उद्देश्य समूह

उद्देश्य समूहों का मुख्य उद्देश्य सामान्य सामाजिक विषयों जैसे — पर्यावरण संरक्षण, मानव अधिकार तथा नागरिक स्वतंत्रताओं की रक्षा, मृत्यु दंड की समाप्ति, चुनाव सुधारों का प्रारंभ, महिलाओं के विरुद्ध हिंसा को रोकना, इत्यादि को आगे बढ़ाना

होता है। ऐसे समूह को, जो इस बात पर बल देने के लिए सामूहिक सामाजिक हित को आगे बढ़ाते हैं, न कि चुने हुए समूहों के हित को, जनहित समूह भी कहते हैं। ये समूह सुसंगठित भी हो सकते हैं और नहीं भी। उनकी सफलता सक्रिय से अधिक जनता और जन संचार साधनों के सहयोग पर निर्भर करती है। आप ने बड़े बाँधों के निर्माण का विरोध करने वाले, झुग्गियाँ हटाने, बाल मज़दूरी, बंधुआ मज़दूरी, दहेज, इत्यादि का विरोध करने वाले समूहों के विषय में अवश्य सुना होगा। यही समूह उद्देश्य समूह हैं जो काफी लोकप्रिय हो रहे हैं।

संस्थागत समूह

संस्थागत समूह ऐसे समूह हैं जो सरकार के भीतर हैं और सरकारी मशीनरी के द्वारा दबाव अथवा प्रभाव डालने का प्रयास करते हैं। अफसरशाही और सेना संस्थागत समूह के स्पष्ट उदाहरण हैं। उन समूहों के भीतर हम आई. ए. एस., आई. पी. एस. और आई. एफ. एस. लॉबी के बारे में सुनते हैं। इस प्रकार सेना में प्रायः थल सेना, वायु सेना और नौ सेना इत्यादि कुछ विषयों पर प्राथमिकता के लिए दबाव की बातें सुनाई पड़ती हैं। ऐसे समूह अलोकतांत्रिक शासनों में विशेषतः महत्त्वपूर्ण होते हैं, जहाँ स्वायत समूहों को प्रायः दबा दिया जाता है। लेकिन वे लोकतंत्र में अभिजनों के बीच प्रतियोगिता के रुप में सक्रिय रहते हैं। भारत में भी अपनी गतिविधियों के माध्यम से वे काफी सक्रिय हैं, यद्यपि उनकी गतिविधियाँ जनता में दिखाई नहीं देतीं। वे अपनी पसंद के क्षेत्र में संसाधनों के निर्धारण अथवा अपनी प्राथमिकता भूमिका के क्षेत्र के संबंध में नीतियों को प्रभावित करने का प्रयास करते हैं। वे अप्रत्यक्ष रूप से अपने उद्देश्य का समर्थन करने वाले समूहों की सहायता भी करते हैं।

तदर्थ समूह

अंततः कुछ ऐसे समूह हैं जो किसी उद्देश्य विशेष के लिए किसी समय सरकार पर दबाव डालने के लिए अस्तित्व में आते हैं। इसलिए वे उद्देश्य पूरा होने तक ही सक्रिय अथवा संगठित रहते हैं। ऐसे समूहों में एक शहर में रेल सुविधा चाहने वाले, किसी पुस्तक या गतिविधि पर पाबंदी चाहने वाले, कोई स्कूल, कॉलेज अथवा अस्पताल इत्यादि खुलवाने जैसे समूह सम्मिलित होते हैं। ऐसे समूह कुछ समय के लिए बहुत सक्रिय हो सकते हैं। इनमें से कुछ बचे भी रह सकते हैं और अपनी गतिविधियों का विस्तार उद्देश्य समूह के रूप में कर सकते हैं।

दबाव समूह कैसे कार्य करते हैं?

दबाव समूहों द्वारा सरकारी प्रक्रिया को प्रभावित करने के अनेक तरीके हैं। एक समूह प्रायः एक ही नीति अथवा प्रभावित करने के एक ही माध्यम से प्रभाव डालने तक सीमित नहीं रहता। इसके साथ-साथ ये तरीके एक देश से दूसरे देश तक उसकी राजनीतिक व्यवस्था तथा समाज के अनुरूप बदलते रहते हैं। इसी प्रकार समूह की प्रकृति और उसके पास उपलब्ध संसाधन उसकी राजनीतिक नीति को निश्चित करने वाले महत्त्वपूर्ण निर्धारक हैं। संसाधनों में समूह के उद्देश्यों के प्रति जनसमर्थन, सदस्यों की संख्या का आकार, आर्थिक स्थिति और सांगठनिक क्षमता, सरकारी संस्थाओं, व्यक्तियों और राजनीतिक दलों, इत्यादि के साथ व्यक्तिगत अथवा संस्थागत संबंध सम्मिलित होते हैं।

भारत में विभिन्न समूह, इसके संघीय और संसदीय ढाँचे के अंतर्गत कार्य करते हैं। हित समूह, विधायी एवं पार्टी स्तर पर अधिकारियों से भी अनौपचारिक ढंग से संपर्क बनाए रखते हैं। उनके द्वारा अपनाए जाने वाले तरीकों में ज्ञापन देना, अधिकारिक प्रतिनिधिमंडल (शिष्ट मंडल) भेजना,

अधिकारियों के साथ सामाजिक समारोह आयोजित करना, सांसदों एवं विधायकों के साथ सक्रिय रहना सम्मिलित हैं। कभी-कभी हित समूह का दबाव राजनीतिक दलों के माध्यम से बनाया जाता है। राजनीतिक दलों और ट्रेड यूनियनो में संबंध इसका सटीक उदाहरण है। इसी प्रकार कुछ युवा संगठन खुल्लम-खुला राजनीतिक दलों से संबंधित होते हैं जैसे नेशनल स्टुडेंट्स यूनियन ऑफ इंडिया कांग्रेस से और अखिल भारतीय विद्यार्थी परिषद् भारतीय जनता पार्टी से जुड़े हैं।

सरकार का ध्यान आकर्षित करने के लिए कुछ समूह प्राय: जनप्रदर्शनों, हड़तालों और नागरिक अवज्ञा का सहारा लेते हैं। यह विशेषत: छात्रों, शिक्षकों, सरकारी कर्मचारियों और विभिन्न प्रकार के श्रमिक संगठनों के लिए सत्य है। कुछ समय पहले छोटे और मध्यम किसानों ने भी स्वयं को किसान रैलियों, रास्ता रोको और अन्य प्रकार के आंदोलनों द्वारा संगठित *किया था। इससे जनता का ध्यान आकृष्ट होता है तथा* सरकार को उनकी गतिविधियों एवं क्रियाकलापों का उत्तर देना पड़ता है।

दबाव समूहों की महत्वपूर्ण कार्यविधि है : जनसंचार माध्यम का प्रयोग — इलेक्ट्रॉनिक तथा प्रेस मीडिया का प्रयोग दबाव समूहों की एक अत्यंत महत्त्वपूर्ण कार्य विधि है। आज के युग में मीडिया जनमत बनाने एवं स्पष्ट करने का एक महत्त्वपूर्ण साधन बन गया है। दूरदर्शन और समाचारपत्रों के समाचारों एवं विचारों से लोग अधिक प्रभावित होते हैं। कई बार लोग यह अनुभव करने लगते है कि अमुक विषय उनके हित का है, यद्यपि यह उनके हितों के विरूद्ध भी हो सकता है। इसका सर्वश्रेष्ठ उदाहरण है हमारी उपभोग एवं आवश्यकता अनुभव करने की शैली पर विज्ञापनों का प्रभाव। यदि विज्ञापन लोगों पर इतना प्रभाव डाल सकते हैं तो विशेषज्ञों के विचार जिन्हें विषय निष्ठ एवं निष्पक्ष माना जाता है, लोगों की सोच को अधिकाधिक बदल सकते हैं। इसलिए दबाव समूह विशेषज्ञों, समाचार बनाने वालों और उत्पादकों को प्रभावित करने का प्रयास करते हैं ताकि उनकी गतिविधियों को अधिक समय एवं प्रचार मिले तथा इससे भी अधिक महत्त्वपूर्ण है कि उनकी समस्या को इस प्रकार प्रस्तुत किया जाए कि 'वह सामान्यत: जनहित में लगे। कई धनी घरानों के अपने अखबार हैं और वह निजी रेडियो और टी. वी. चैनलों पर अत्यधिक पैसा लगा रहे हैं। यह सब निर्णयों को प्रभावित करने में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभा रहे हैं।

हित अथवा दबाव समूह द्वारा डाला जाने वाला प्रभाव विभिन्न कारको पर निर्भर करता है। एक महत्त्वपूर्ण कारक है समूह की अपनी सांगठनिक शक्ति एवं अनुशासन। अन्य कारक हैं समूह की जनसमर्थन अर्जित करने की क्षमता, निर्णय लेने वाली संस्थाओं तक पहुँच तथा संसाधनों की उपलब्धता इत्यादि।

दबाव समूहों की भूमिका

उपरोक्त चर्चा से विदित होता है कि ऐसे कई संगठित समूह हैं जो निर्णय लेने वालों से अपने दावे मनवाने के लिए दबाव का प्रयोग करते हैं। यद्यपि इनके विकास की गति धीमी रही है, परंतु ये समूह भारत में जनसाधारण तथा अभिजातवादी वर्गों के बीच एक कड़ी एवं संचार के साधन का रूप हैं। ये भागीदारी के क्षेत्र के विस्तार को महत्त्व देते हैं। जहाँ हित समूह अपने सदस्यों के लाभार्थ समाज से माँग करते हैं वहीं वे राजनीतिक जागरूकता एवं सदस्यों की प्रतिभागिता में भी वृद्धि करते हैं। हित समूह राजनीतिक नेतृत्व का आधार भी हो सकते हैं। महत्त्वपूर्ण बात यह है कि हित समूह सामाजिक एकता के प्रतीक हैं। व्यक्तियों के सामान्य हितों की अभिव्यक्ति के लिए, वे न केवल जनसाधारण और निर्णय लेने वालों के बीच अंतर कम कर सकते हैं अपितु पूरे समाज में परंपरागत विभाजनों को भी घटाने में सक्षम हैं।

कुल मिला कर, दबाव समूह भारतीय राजनीतिक व्यवस्था में एक महत्त्वपूर्ण स्थान रखते हैं। वे विभिन्न राजनीतिक ढाँचों की क्रियात्मक गतिविधियों में एक महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। आर्थिक उदारीकरण और भूमंडलीकरण के साथ दबाव समूहों की भूमिका और भी बढ़ गई है। वर्तमान के अनुभव, विशेषतः बड़े व्यापारियों तथा कृषकों द्वारा सरकार और राजनीतिक दलों पर डाले जा रहे प्रभाव को स्पष्ट दर्शाते हैं। तथापि, सभी दबाव समूह अपना प्रभाव डालने मे समान रूप से सक्षम नहीं होते। ऐसे दुर्बल दबाव समूह सामाजिक और आर्थिक रूप से सशक्त एवं समाज के संगठित वर्गों के हाथों में लोकतांत्रिक प्रणाली में यंत्र मात्र बन कर रह जाते हैं।

अभ्यास

1. दबाव समूह से आप क्या समझते है? दबाव समूहों की मुख्य विशेषताओं का वर्णन कीजिए।
2. सामाजिक अथवा पहचान आधारित समूहों की व्याख्या करते हुए भारत में कुछ ऐसे समूहों के उदाहरण दीजिए।
3. भारत में मजदूर संघों के विकास एवं भूमिका का वर्णन कीजिए।
4. आप कृषक और किसानों के समूह से क्या समझते हैं? भारत में इनकी भूमिका का वर्णन कीजिए।
5. दबाव समूह अपने लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए किस प्रकार कार्य करते हैं? व्याख्या कीजिए।
6. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   (i) राजनीतिक दल और दबाव समूह में अंतर
   (ii) भारत में दबाव समूहों का उदय
   (iii) व्यापारिक समूह
   (iv) संस्थागत समूह
   (v) दबाव समूहों की भूमिका

इकाई III
विकास और प्रजातंत्र

अध्याय 8

भारत में सामाजिक-आर्थिक विकास एवं नियोजन

आप भली-भाँति जानते हैं कि ब्रिटिश के लगभग 200 वर्षों के उपनिवेशवादी शासन से भारत के आर्थिक, सामाजिक और औद्योगिक विकास को काफी धक्का लगा। कुटीर उद्योग और हस्तशिल्प सहित पारंपरिक कृषि आधारित भारतीय अर्थव्यवस्था को ब्रिटिश मशीनों द्वारा बने सामान के पक्ष में नष्ट किया गया और भारत में स्थानीय उद्योगों को पनपने नहीं दिया गया। जो भी थोड़े बहुत उद्योग उभरे, उन्हें ब्रिटिश हितों को साधने के लिए ही उभरने दिया गया और इन पर भी ब्रिटिश पूँजी अथवा भारतीय एकाधिकारवादियों के एक छोटे से वर्ग का नियंत्रण था। वास्तव में व्यापार, उद्योग और बैंकिंग क्षेत्र में जो भी आर्थिक विकास हो रहा था–वह भी कुछ ही हाथों तक सीमित था जिससे एकाधिकार और न्यासों की स्थापना हुई। कृषि में भी अंग्रेज़ों ने ज़मीदारी व्यवस्था और व्यापारीकरण शुरू किया। इस प्रकार भूमि भी कुछ हाथों में केंद्रित हो गई जिससे कृषक बटाईदार अथवा भूमिहीन किसान बन कर रह गए। नई भू-राजस्व व्यवस्था, अधिक राजस्व और कम उत्पादन ने किसानों को साहूकारों से ऋण लेने पर विवश कर दिया। जो भी भूमि कृषकों और छोटे किसानों के पास बची थी वह भी कई कारणों से साहूकारों के हाथों में चली गई।

यद्यपि प्रारंभिक वर्षों में अंग्रेज़ी प्रशासन ने समाज सुधारकों के दबाव में कुछ समाज सुधार लागू किए लेकिन यह उनके कार्यक्रम का भाग नहीं था। वस्तुतः उन्होंने शीघ्र ही भारतीय सामाजिक मामलों में हस्तक्षेप बंद कर दिया और न केवल कुछ भ्रांतियों को चलने दिया अपितु उनके आघात को प्रोत्साहित भी किया। अंग्रेज़ों की भारत में शिक्षा के विकास में रुचि, मात्र अपने प्रशासन के लिए अंग्रेज़ी जानने वाले क्लर्क (बाबू) पैदा करने तक ही सीमित थी। इस प्रकार भारत में शिक्षा की हर स्तर पर अवहेलना हुई। निर्धन वर्ग, न्यूनतम आय वर्ग और महिलाओं की शिक्षा तक पहुँच 'न' के बराबर थी। 'फूट डालो और शासन करो' की नीति के अंतर्गत उन्होंने भारतीय समाज को धर्म, जाति और कबीलों के आधार पर बाँटने को प्रोत्साहित किया। इस प्रकार स्वतंत्रता के समय भारत को एक अवरुद्ध सामाजिक ढाँचा और छिन्न-भिन्न अर्थव्यवस्था प्राप्त हुई। उस समय विश्व में वैज्ञानिक और तकनीकी विकास का दौर चल रहा था। इसलिए भारत के लोग भी तीव्र सामाजिक-आर्थिक विकास और परिवर्तन की राह देख रहे थे। इस अध्याय में हम चर्चा करेंगे कि विकास का क्या अर्थ था, इसके क्या लक्ष्य और आशाएँ थीं और इसे प्राप्त

करने के लिए क्या नीति और ढंग अपनाया गया। लेकिन हमारे लिए स्वतंत्रता के समय के भारत की अर्थव्यवस्था और समाज पर एक दृष्टि डालना आवश्यक है।

स्वतंत्रता के समय भारत की सामाजिक-आर्थिक स्थिति

अर्थव्यवस्था

स्वतंत्रता के समय भारत की जनसंख्या लगभग 30.5 करोड़ थी। जिसका 82 प्रतिशत से भी अधिक भाग गाँवों में रहता था। स्वाभाविक रूप से भारत की अर्थव्यवस्था कृषि आधारित थी। भारत की कार्य-शक्ति का 72 प्रतिशत से अधिक भाग कृषि पर निर्भर था। खनन, फैक्ट्रियाँ और विभिन्न प्रकार के कुटीर, ग्रामीण तथा लघु उद्यमों में कार्य शक्ति का लगभग 11 प्रतिशत भाग लगा हुआ था। व्यवस्थित उद्योगों में केवल 20 प्रतिशत लोग थे जो कि प्रशासनिक कर्मचारियों की संख्या से भी कम थे। इस प्रकार की अर्थव्यवस्था का प्रत्यक्ष अर्थ था कि बहुत कम उत्पादन और अत्यधिक गरीबी। 1950-51 में भारत की राष्ट्रीय आय अनुमानत: 8,853 करोड़ थी अर्थात् प्रति व्यक्ति प्रति वर्ष 265 रुपए की औसत आय। तुलनात्मक दृष्टि से ब्रिटेन, अमेरिका, जापान, फ्रांस और आस्ट्रेलिया में प्रति व्यक्ति आय क्रमश: 3,598 रुपए, 8,840 रुपए, 870 रुपए 3,280 रुपए और 4,340 रुपए थी। इस से स्पष्ट होता है कि प्रति व्यक्ति आय की दृष्टि से भारत विश्व के निर्धनतम देशों में था। इतना ही नहीं आय का वितरण भी इतना असमान था कि जनसंख्या का एक बड़ा भाग अत्यधिक निर्धन था।

भारत आर्थिक रूप से, विकसित देशों पर विभिन्न प्रकार से निर्भर था। इसके निर्यात में मुख्यत: मूल उत्पाद सम्मिलित थे जो कि विकसित देशों विशेषत: ब्रिटेन की मंडियों में जाते थे और आयात में जो विकसित देशों में बना समान आता था। इसने व्यापार संतुलन में काफी घाटा दर्शाया। घरेलू संसाधनों पर पर्याप्त मात्रा में विदेशी स्वामित्व बना हुआ था। निष्कर्षत: देश में स्पष्टतय दोहरी अर्थव्यवस्था के लक्षण थे। मुख्य शहरी केंद्रों में आधुनिक, विदेशी रंगत वाले और बड़े पूँजी वर्ग मिलते थे, जबकि शेष पूरे देश में पारंपरिक, पूरी तरह देशी और पूँजीपति व्यवस्था से पूर्व वर्ग का वर्चस्व बना हुआ था।

पूरी तरह से पिछड़ेपन की भारत की इस पृष्ठभूमि में भारतीय अर्थव्यवस्था व्यापक क्षेत्रीय असंतुलन से भी ग्रस्त थी। औपनिवेशिक शासकों ने संतुलित आर्थिक विकास की परवाह नहीं की, अत: अंतर्राज्यीय और अंर्तजिला असमानताएँ काफी स्पष्ट थीं। प्रति व्यक्ति आय और उपभोग, साक्षरता, चिकित्सा एवं स्वास्थ्य सेवाएँ, जनसंख्या वृद्धि, संरचना विकास और रोजगार के अवसरों इत्यादि के स्तर में भी अंतर था।

इस प्रकार स्वतंत्र भारत को एक पिछड़ी हुई अर्थव्यवस्था विरासत में मिली, जिसमें अत्यधिक गरीबी और भूख, अवरूद्ध कृषि (पुरानी पद्धति से कृषि), कमज़ोर और असमान उद्योग वर्ग, पूँजी साधनों में कमी और क्षेत्रीय असमानताएँ विद्यमानथीं।

सामाजिक संरचना

भारत की मुख्य सामाजिक विरासत इसकी जातीय और सांस्कृतिक अनेकता और श्रेणीबद्ध सामाजिक व्यवस्था थी। इसमें कोई संदेह नहीं कि अंग्रेजों ने समय-समय पर कुछ समाज सुधार के कदम उठाए लेकिन कुल मिला कर उनकी नीति भारत के सामाजिक जीवन में दखल न देने की थी। वस्तुत: वह भारतीय समाज को विभक्त रखने में रुचि रखते थे। 'विभाजित रखने' की इस नीति के कारण स्वतंत्रता के समय न केवल भारत का विभाजन

हुआ अपितु भारत में कुछ ऐसे क्षेत्र भी बन गए जिनमें राष्ट्रीय पहचान की भावना अपेक्षाकृत कम थी। ऐसा इसलिए भी था क्योंकि 'अनेकता' के लक्षणों के कारण पारस्परिक सामाजिक व्यवहार वंश, जाति, धर्म, समुदाय, भाषा और क्षेत्र, आदि की पुरानी मान्यताओं पर आधारित था।

जहाँ तक भाषा का संबंध है अनेक बोलियों को मिला कर भाषाओं की संख्या एक हज़ार से भी अधिक थीं। भारत की सब भाषाओं में से सर्वाधिक प्रयोग की जाने वाली भाषा हिंदी भी 30 प्रतिशत से अधिक भारतीयों द्वारा नहीं बोली जाती थी। यद्यपि अधिकांश भारतीय हिंदु धर्म के अनुयायी लेकिन मुसलमानों की संख्या भी काफी थी जो विभाजन के बाद भी कुल जनसंख्या के 10 प्रतिशत से अधिक थी। संख्या की दृष्टि से केवल पाकिस्तान और इंडोनेशिया में ही मुसलमानों की संख्या भारत से अधिक थी। मुसलमान और अन्य छोटे समुदाय जैसे — सिक्ख, जैन, पारसी, बौद्ध, ईसाई, इत्यादि भारत की कुल जनसंख्या के 1/5 भाग से अधिक थे।

विस्तृत अशिक्षा भी एक अन्य कारक था जिसने लोगों को परम्परागत स्वामी भक्ति से निकल कर आधुनिक और पंथ निरपेक्ष दृष्टिकोण अपनाने से रोका। अन्य कारणों के साथ ही शिक्षा की कमी ने सामाजिक गतिशीलता तथा उस समय के पूर्वाग्रहों तथा सांस्कृतिक अवरोधों के समाप्त होने का मार्ग अवरूद्ध किया।। ऐसी स्थिति में राष्ट्रीय दृष्टिकोण और लोकाचार में विकास अत्यंत कठिन था।

जैसा कि पहले कहा गया है कि समाज ज़ाति के आधार पर बँटा हुआ था। लगभग चार करोड़ ऐसे लोग थे जिन्हें अछूत माना जाता था; इन्हें बाद में अनुसूचित जातियाँ कहा गया। लगभग एक करोड़ लोग अनुसूचित जनजातियों के थे। ये समूह उत्पादन संसाधनों, भूमि, रोज़गार, समाज सेवाओं इत्यादि से वंचित थे तथा वे सामाजिक विभेद और दमन के शिकार थे।

स्वतंत्रता के समय भारत की सामाजिक-आर्थिक स्थिति एक भयावह चित्र प्रस्तुत करती थी। अंग्रेज़ी औपनिवेशिक शोषण ने न केवल विकास को अवरूद्ध किया और रोका अपितु सामाजिक और आर्थिक स्थिति को भी कई तरीकों से पंगु बनाया। स्वतंत्रता के आगमन से लोग इन सब में परिवर्तन की अपेक्षा कर रहे थे। तात्पर्य यह है कि भारत को विकास की तीव्र गति प्राप्त करनी थी।

विकास के लक्ष्य

उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि स्वतंत्रता के समय भारत के लोग साधारणतया परिवर्तन के युग की राह देख रहे थे। भारत की गरीबी और पिछड़ेपन का कारण संसाधनों अथवा विकास के लिए शक्ति की कमी नहीं था अपितु यह तो सुनियोजित औपनिवेशिक नीतियों के कारण था जिनका मूल उद्देश्य भारत के संसाधनों का अपने स्वयं के विकास के लिए प्रयोग करना था। यह वह युग था जब तकनीकी क्रांति, विज्ञान और संचार में प्रगति ने तीव्र उन्नति को संभव बना दिया था। इन सब के साथ हमारे नेताओं की प्रतिबद्धता भी थी जिन्होंने राष्ट्रीय स्वतंत्रता संघर्ष के दौरान औपनिवेशिक नीतियों की तीव्र आलोचना के साथ-साथ आर्थिक विकास और सामाजिक परिवर्तन की वैकल्पिक नीतियाँ भी सुझाई थीं। इस प्रकार यह केवल राजनीतिक स्वतंत्रता ही नहीं थी जिसकी राह भारतीय देख रहे थे, अपितु वह 'नवीन सामाजिक व्यवस्था' की स्थापना का भी आग्रह कर रहे थे। ऐसे में 'विकास' लोगों की आशा, समय की माँग और हमारे नेताओं की वचनबद्धता थी।

यहाँ यह स्पष्ट कर देना आवश्यक है कि कई बार विकास का अर्थ प्रति व्यक्ति आय अथवा

उत्पादन में वृद्धि समझ लिया जाता है। यद्यपि ऊँची विकास दर और उत्पादन, विकास के लिए महत्त्वपूर्ण हैं, परंतु उसी समय भारत में इसका तात्पर्य गरिमामय ढंग से विभिन्न वर्गों की आवश्यकताओं और इच्छाओं की पूर्ति के रूप में था। अत: विकास को लोगों के भौतिक तथा अध्यात्मिक जीवन की गुणवत्ता में हुई वृद्धि, समानता पर आधारित समन्वित समाज और आत्मनिर्भर गौरवशाली राष्ट्र के आधार पर जांचा जाना चाहिए। जीवन की गुणवत्ता कई बातों पर निर्भर करती है जैसे — स्वास्थ्य, स्वच्छता, पोषण, जीवन दर, शिक्षा, आवास और जीने की सामान्य स्थितियाँ। सामान्य रूप में विकास का अर्थ है — आत्मनिर्भरता, समानता, निष्पक्षता और न्याय पर आधारित समाज। ऐसे समाज की स्थापना के लिए भारत में स्वतंत्रता के समय विकास के निम्नलिखित लक्ष्य थे :

(i) राष्ट्रीय आय को बढ़ाने के लिए विकास की तीव्र दर;

(ii) विभिन्न वर्गों, श्रेणियों और क्षेत्रों के बीच आय की असमानता को घटाना;

(iii) संपत्ति और संसाधनों को कुछ हाथों में केंद्रित होने को समाप्त करना और समाज के विस्तृत लाभ के लिए उनका प्रयोग करना;

(iv) गरीबी हटाना;

(v) रोज़गार में वृद्धि;

(vi) गरिमापूर्ण मानवीय-जीवन के लिए स्वास्थ्य, शिक्षा और आवास के साथ आधार भूत न्यूनतम आवश्यकताएँ उपलब्ध करवाना;

(vii) परिस्थिति का संरक्षण और पर्यावरण का बचाव;

(viii) राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था को विदेशी नियंत्रण और सहायता से मुक्त कर आत्मनिर्भर बनाना;

(ix) समाज के विभिन्न दलित वर्गों जैसे — अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, पिछड़ी जातियाँ, महिलाओं इत्यादि पर पारंपरिक अवरोधों को हटाना।

उपरोक्त से यह स्पष्ट हो जाता है कि विकास का आशय 'सामाजिक न्याय के साथ विकास' था। भारतीय संविधान की प्रस्तावना और राज्य के नीति निदेशक सिद्धांतों के एक भाग ने इन लक्ष्यों को नव निर्मित राज्य का आर्दश माना है। बाद में इन्हें समाज की समाजवादी व्यवस्था के नाम से भी परिभाषित किया गया। दिसंबर 1954 में लोक सभा ने स्वीकृत किया कि "हमारी आर्थिक नीति का लक्ष्य समाज की समाजवादी व्यवस्था की प्राप्ति होना चाहिए।" जनवरी 1955 में जवाहरलाल नेहरू ने कांग्रेस के आवाडी अधिवेशन में स्वयं एक प्रस्ताव रखा जिसने पार्टी को इस सिद्धांत के प्रति वचनबद्ध किया कि "नियोजन समाज में समाजवादी व्यवस्था स्थापित करने के लक्ष्य से लागू की जानी चाहिए जहाँ उत्पादन के सभी मुख्य साधन समाज के स्वामित्व अथवा नियंत्रण में हों।" 1976 में संविधान की प्रस्तावना में समाजवाद शब्द जोड़ कर समाजवाद को सांविधानिक लक्ष्य बना दिया गया। यद्यपि समाजवाद शब्द को कभी परिभाषित नहीं किया गया लेकिन सामान्य रूप से इसे धन-संपत्ति का पुनर्वितरण ही माना जाता है। परंतु सामान्य मान्यता यही थी कि गरीबी और असमानता के विरुद्ध उत्पादन में वृद्धि तथा धन-संपत्ति के पुनर्वितरण के माध्यम से लड़ाई लड़ी जानी चाहिए। लेकिन समस्या यह थी कि इन लक्ष्यों को प्राप्त करने की कौन सी नीति अपनाई जाए। इसके लिए हम ने 'नियोजन' का सहारा लिया।

विकास के लिए नियोजन

भारत ने विकास एवं नियोजन के लिए मिश्रित अर्थव्यवस्था के प्रारूप को एक नीति के रूप में अपनाया। एक प्रकार से मिश्रित अर्थव्यवस्था भारतीय नियोजकों द्वारा अपनाई गई एक नई विधि थी। उस

समय पूँजीवादी और समाजवादी प्रारूप प्रचलित थे। पूँजीवादी प्रारूप का अर्थ है व्यापारिक शक्तियों द्वारा निश्चित आर्थिक प्रक्रियाओं तथा उत्पादन के साधनों पर निजी स्वामित्व। समाजवादी प्रारूप का अर्थ है समाज की आवश्यकताओं के अनुरूप राज्य द्वारा संदर्शित आर्थिक गतिविधियों तथा उत्पादन के साधनों पर राज्य अथवा जनस्वामित्व। इन दोनों प्रारूपों के अपने-अपने गुण और दोष हैं। भारतीय नियोजक दोनों व्यवस्थाओं के सद्गुणों को अपनाना चाहते थे। इसलिए मिश्रित अर्थव्यवस्था का प्रारूप प्रकट हुआ जिसका अर्थ है निजी, सार्वजनिक और संयुक्त क्षेत्र का एक ही व्यवस्था में साथ-साथ कार्य करना।

मिश्रित अर्थव्यवस्था

मिश्रित अर्थव्यवस्था में राज्य के स्वामित्व वाले उत्पादन के साधनों को समाज कल्याण को प्रोत्साहित करने के लिए प्रयोग किया जाना था। निजी स्वामित्व के उत्पादन साधनों को सरकार द्वारा निर्धारित मानदंडों के बीच निजी हितों की सेवा करनी थी। मिश्रित अर्थव्यवस्था का मूल उद्देश्य तीव्र आर्थिक विकास प्राप्त करना तथा यह सुनिश्चित करना था कि अर्थव्यवस्था में, शोषण एवं प्रतिबंधात्मक शक्तियाँ न उभरने पाएँ। इसका स्पष्ट उल्लेख 15 मार्च 1950 के कैबिनेट प्रस्ताव में किया गया जिसने भारत में योजना आयोग की स्थापना की। इन सिद्धांतों का उल्लेख इस प्रकार था : (i) सभी नागरिकों महिला और पुरूष दोनों को समान रूप जीवनयापन के पर्याप्त साधनों पर अधिकार हो; (ii) देश के भौतिक संसाधनों का स्वामित्त्व एवं नियंत्रण का वितरण सामान्य जनहित में हो; तथा (iii) अर्थव्यवस्था के संचालन के परिणामस्वरूप पूँजी तथा उत्पादन के साधनों का किसी अहितकार हाथों में एकत्रीकरण न हो। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि भारत ने समाज के कमज़ोर वर्गों की सुरक्षा, आवश्यक वस्तुओं के वितरण, बुनियादी सुविधाओं की प्रोन्नति, निजी एकाधिकारवादियों को रोकने, समानता एवं न्यायपूर्ण समाज के निर्माण तथा आय में असमानता और क्षेत्रीय असंतुलन को घटाने आदि के लिए मिश्रित अर्थव्यवस्था को अपनाया। मिश्रित अर्थव्यवस्था के अंतर्गत विकास की इस प्रक्रिया को क्रियान्वित करने के साधन इस प्रकार हैं :

(i) राजनीतिक स्वतंत्रता;
(ii) नियोजन, सरकारी विनियम और अर्थव्यवस्था का नियंत्रण;
(iii) सार्वजनिक क्षेत्र की महत्त्वपूर्ण भूमिका एवं स्थान;
(iv) लाइसेंस, सब्सीडी, प्रगतिशील कर प्रणाली, निजी क्षेत्र को सहायता, श्रमिक कल्याण, कीमतों पर नियंत्रण भूमि सुधार इत्यादि।

इस प्रकार का नियोजित आर्थिक विकास, योजना आयोग के माध्यम से होना था। आइए हम दृष्टि डालें कि नियोजन का अर्थ क्या है, ताकि हम नियोजन और योजना आयोग की प्रकृति, भूमिका, सफलता और असफलताओं को उचित ढंग से समझने योग्य हो सकें।

भारत में नियोजन

नियोजन का अर्थ है, भविष्य के लिए एक कार्यनीति बनाना। दूसरे शब्दों में, निश्चित विशिष्ट लक्ष्यों को एक निश्चित अवधि में प्राप्त करने के लिए कार्यक्रम बनाना ही नियोजन है। आर्थिक भाषा में इसका अर्थ है, वर्तमान के अपने संसाधनों का मूल्यांकन करना और भविष्य में कुछ विशिष्ट लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए उनका विभिन्न उपयोगों में वितरण करना। सरल शब्दों में, नियोजन कार्य करने की ऐसी शैली विकसित करने की प्रक्रिया है, जिसमें क्या करना है, कब करना है, और कैसे करना है सम्मिलित हैं।

भारत में नियोजन का महत्त्व स्वतंत्रता से पूर्व ही जान लिया गया था। सोवियत संघ में 1928 से

प्रारंभ हुए नियोजन के प्रयोग से भारतीय नेता अत्यधिक प्रभावित हुए थे। विभिन्न व्यक्तियों और समूहों ने नियोजन के महत्त्व को सामने लाया तथा उसके पक्ष में सुदृढ़ प्रस्ताव भी रखे। 1938 में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने जवाहरलाल नेहरू की अध्यक्षता में राष्ट्रीय योजना कमेटी का गठन किया। 1944 में सरकार ने भी योजना और विकास बोर्ड की स्थापना की। विकल्पों के रूप में, विभिन्न समूहों ने देश के विचारार्थ योजनाएँ बनाईं और प्रस्तुत कीं। इनमें उद्योगपतियों के एक समूह द्वारा निर्मित 'मुंबई प्लान' (बम्बई योजना), गांधी के एक शिष्य श्रीमन नारायण द्वारा निर्मित, 'गांधी योजना', एम. एन. राय का 'पीपुल्स प्लान', इत्यादि सम्मिलित थे। स्वतंत्रता उपरांत विकास के लक्ष्य प्राप्त करने के लिए, जैसा कि ऊपर वर्णित है, नियोजन को सर्वाधिक प्रभावशाली साधन माना गया है। इस लक्ष्य को पूर्ति हेतु 15 मार्च 1950 को योजना आयोग की स्थापना की गई।

योजना आयोग

योजना आयोग की स्थापना एक बहुसदस्यीय संस्था के रूप में की गई, जिसका अध्यक्ष प्रधान मंत्री तथा एक पूर्णकालिक उपाध्यक्ष था। उपाध्यक्ष को कैबिनेट मंत्री का दर्जा प्राप्त है। सदस्यों की संख्या निश्चित नहीं है। साधारणतया योजना आयोग में 8 से 10 सदस्य होते हैं। इन सदस्यों को राज्य मंत्री के समान दर्जा दिया जाता है। इसके अतिरिक्त योजना आयोग का एक विशाल संगठनात्मक ढाँचा है जिसमें परामर्शदाता एवं सहायक स्टाफ होता है। योजना आयोग की स्थापना करने वाले आदेश ने इसके विशिष्ट कार्यों को निम्नलिखित प्रकार से परिभाषित किया है :

(i) *संसाधनों का अनुमान :* आयोग सभी भौतिक पदार्थों, पूँजी तथा तकनीकी व्यक्तियों सहित मानव संसाधनों का अनुमान लगाता है और ऐसे संसाधन, जो देश की आवश्यकता की तुलना में कम हैं, की वृद्धि की संभावनाएँ तलाशता है।

(ii) *योजनाएँ बनाना :* योजना आयोग से देश के संसाधनों की सर्वाधिक प्रभावशाली और संतुलित उपयोग के लिए योजनाएँ बनाने की अपेक्षा की जाती है।

(iii) *क्रियान्वयन की अवस्थाएँ निश्चित करना :* प्राथमिकताएँ निश्चित करने के बाद योजना आयोग इसकी अवस्थाएँ निश्चित करता है और इस योजना को लागू करने तथा प्रत्येक अवस्था को पूरा करने के लिए संसाधनों के आबंटन की सिफारिश करता है।

(iv) *आवश्यकताओं की पहचान करना :* योजना आयोग का एक अन्य कार्य उन कारकों की पहचान करना है जो आर्थिक विकास में बाधा उत्पन्न कर रहे हैं और वर्तमान सामाजिक तथा राजनीतिक स्थितियों के दृष्टिगत उन स्थितियों को पहचानना है जो योजना के सफल संचालन के लिए आवश्यक हैं।

(v) *क्रियान्वयन के लिए तंत्र निश्चित करना :* योजना के सभी पक्षों की प्रत्येक अवस्था में सफल क्रियान्वयन के लिए आवश्यक तंत्र के रूपों को निश्चित करना।

(vi) *योजना मूल्यांकन :* योजना आयोग का एक आवश्यक कार्य है कि प्रत्येक योजना के क्रियान्वयन की प्रगति का समय-समय पर मूल्यांकन करना तथा ऐसे मूल्यांकन के दृष्टिगत नीति तथा साधनों में आवश्यक समायोजन करने की सिफारिश करे।

(vii) *परामर्श देना :* अंत में योजना आयोग को, सौंपे गए कार्यों को पूरा करने में सहायतार्थ अथवा विद्यमान आर्थिक स्थितियों, नीतियों, उपायों

और विकास कार्यक्रमों अथवा केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा प्रेषित विशिष्ट समस्याओं के परीक्षण के संबंध में, समुचित अंतरिम अथवा पूरक सिफारिशें करने का दायित्व है।

पंचवर्षीय योजनाएँ

विकास के निर्धारित लक्ष्यों के दृष्टिगत भारत में योजना आयोग ने पंचवर्षीय योजनाएँ बनाना प्रारंभ किया। योजनाएँ, राष्ट्रीय विकास परिषद् द्वारा दिए गए निर्देशानुसार बनाई जाती हैं। योजना के अंतिम प्रारूप पर केंद्रीय मंत्रीमंडल विचार करने के पश्चात् राष्ट्रीय विकास परिषद् को उसकी स्वीकृति के लिए भेजता है। कैबिनेट और राष्ट्रीय विकास परिषद् की स्वीकृति के बाद इसे संसद में प्रस्तुत किया जाता है। योजना बनाने के बाद इसे, सुविधाजनक क्रियान्वयन और संसाधन आबंटन के लिए वार्षिक योजनाओं में बाँटा जाता है। योजना को राज्य और केंद्र सरकार लागू करती है। यद्यपि योजना आयोग स्वयं इस कार्य में सम्मिलित नहीं होता तथापि यह क्रियान्वयन की प्रगति का निरीक्षण एवं मूल्यांकन करता है। योजना आयोग द्वारा बनाई गई प्रथम पंचवर्षीय योजना 1 अप्रैल 1951 को प्रारंभ की गई थी। तब से अब तक 9 पंचवर्षीय योजनाएँ और 6 वार्षिक योजनाएँ बनाई और पूरी की जा चुकी हैं :

(i) प्रथम पंचवर्षीय योजना (1951-56);
(ii) दूसरी पंचवर्षीय योजना (1956-61);
(iii) तीसरी पंचवर्षीय योजना (1961-66);
(iv) वार्षिक योजनाएँ (1966-69);
(v) चौथी पंचवर्षीय योजना (1969-74);
(vi) पाँचवी पंचवर्षीय योजना (1974-79);
(vii) वार्षिक योजना (1979-80);
(viii) छठी पंचवर्षीय योजना (1980-85);
(ix) सातवीं पंचवर्षीय योजना (1985-90);
(x) वार्षिक योजनाएँ (1990-92);
(xi) आठवीं पंचवर्षीय योजना (1992-97);
(xii) नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002)।

उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट होता है कि 1966-69, 1979-80 और 1990-92 में कोई पंचवर्षीय योजना नहीं थी। यद्यपि यह कहा जाता है कि वार्षिक योजनाएँ थी लेकिन वस्तुतः स्थिति यह है कि यह केवल अंतराल भरने की व्यवस्था मात्र थी। ये वो वर्ष हैं जो सरकारों के बदलने, अस्थिरता अथवा विकासात्मक लक्ष्यों और नीतियों में अस्पष्टता को दर्शाते हैं। इसलिए या तो पंचवर्षीय योजनाएँ बनाई नहीं गईं अथवा आने वाली सरकारों के पुनर्विचार और परिवर्तन का विषय बनी रहीं। कई समीक्षक इन वर्षों को योजना की छुट्टी के वर्ष बताते हैं।

नौवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान लोगों के जीवन स्तर को ऊँचा उठाने तथा उनके जीवन को समृद्ध तथा बेहतर जीवन के अवसर प्रदान करने के वृहद् लक्ष्य के अंतर्गत लक्ष्यों, प्राथमिकताओं, नीतियों और दृष्टिकोणों में निरंतरता और बदलाव होते रहे। क्रमिक योजनाएँ आत्म-निर्भरता, सामाजिक न्याय, औद्योगीकरण, आधुनिकीकरण और आर्थिक विकास पर बल देती रहीं हैं। लेकिन सभी योजनाओं ने उन्हीं लक्ष्यों पर एक समान बल नहीं दिया। सातवीं पंचवर्षीय योजना (1985-90) के समय तक नियोजक तीव्र आर्थिक विकास और अनुपाती न्याय के बीच फँस चुके थे, साथ ही लोकतांत्रिक व्यवस्था में समाज के सभी वर्गों से वोट और सहयोग प्राप्त करने की ऐसी स्थिति में निहित स्वार्थों पर चोट करने की राजनीतिक इच्छा शक्ति लुप्त हो चुकी थी। इसके साथ ही अफसरशाही, न तो केवल विकास प्रशासन से परिचित तथा प्रशिक्षित ही नहीं थी बल्कि वह समृद्ध समाज एवं ऐसे वर्ग से संबंध रखते थे जो परिवर्तन का समर्थक ही नहीं था। परिणामस्वरूप भारत में विकास की पहली

प्राथमिकता, आर्थिक विकास बन गई। यहाँ तक कि सार्वजनिक क्षेत्र भी मध्यम वर्ग और उच्च मध्यम वर्ग उपभोक्ताओं के हितों को साधने का एक साधन बन गया। राज्य, निहित और शक्तिशाली हितों के दबाव में उनसे सामाजिक परिवर्तन के लिए टैक्स उगाहने की बजाय समाज के धनाढ्य वर्ग को धनानुदान देते रहे। संसाधनों को एकत्र करने में असमर्थ होने के कारण देश, अंदर और बाहर से प्राप्त सहायता तथा ऋण पर निर्भर हो गया। इन सब का परिणाम था :

(i) सरकार का, आय और राजस्व की तुलना में, अधिक खर्च से विशाल आर्थिक घाटा।

(ii) अधिक विदेशी ऋण, ऋण-सेवा अनुपात में वृद्धि, जिसने देश को ऋण जाल में फँसा दिया जिससे भुगतान की गंभीर समस्याएँ पैदा हुईं और देश की ऋण के मामले में साख घटी।

(iii) एक अक्षम अर्थव्यवस्था, जिसमें एक ओर तो नियंत्रण और लाइसेन्स की प्रक्रिया थी जिसे आर्थिक विकास को एक निश्चित दिशा देने के लिए लागू किया गया था — वह भ्रष्टाचार का साधन और विकास में रूकावट बन गई थी तो दूसरी ओर सार्वजनिक क्षेत्र, जिन्हें साधनों के सृजन, श्रम कल्याण और जनसाधारण को आवश्यक वस्तुएँ उपलब्ध कराने के लिए स्थापित किया गया था — वह अपार घाटे वाला, अक्षम और अफसरशाही के चंगुल में राजनीतिज्ञों, निजी क्षेत्र और नौकरशाही की सेवा में संलग्न हो गया था।

इस प्रकार 1980 के मध्य तक भारत अन्य अनेक विकासशील देशों की भाँति गंभीर आर्थिक संकट से ग्रस्त था। ठीक इसी समय पश्चिमी विकसित देश पूरी दुनिया के देशों को इकट्ठा कर एक विश्वव्यापी पूँजीवादी आर्थिक व्यवस्था के माध्यम से पुन: विश्व अर्थव्यवस्था पर अपना नियंत्रण स्थापित करने के लिए सक्रिय थे। सोवियत संघ और अन्य पूर्वी-यूरोपीय समाजवादी देशों के बिखराव ने इसका मार्ग प्रशस्त किया। विकसित देशों ने इस कारण अंतर्राष्ट्रीय संस्थाओं जैसे — अंतर्राष्ट्रीय मुद्राकोष और विश्व बैंक का प्रयोग ऋणी देशों, और धीमी गति से विकास कर रहे देशों पर अपनी अर्थव्यवस्था को उसी प्रक्रिया अनुसार परिवर्तित करने के लिए दबाव डालने के लिए शुरू किया जिसे वैश्वीकरण अर्थात् भूमंडलीकरण के नाम से जाना जाता है।

नई आर्थिक नीति और भूमंडलीकरण

तीव्र गति के विकास अथवा संतोषजनक पुनर्वितरणात्मक न्याय के लक्ष्य को प्राप्त करने में असफल रहने के बाद 1980 के प्रारंभ से सरकार विकास को वरीयता देने की ओर झुकना प्रारंभ कर दिया। यह अनुभव किया गया कि नियोजित विकास और सामाजिक न्याय के नाम पर सरकारी नियंत्रण, सार्वजनिक क्षेत्र और निजी क्षेत्र पर लगी पाबंदियाँ विकास के मार्ग में बाधाएँ सिद्ध हुई हैं। इस प्रकार अर्थव्यवस्था में उदारीकरण की प्रक्रिया प्रारंभ हुई। 1980 के मध्य तक विकास की नीति दोहरी बन चुकी थी। पहली, थी : अर्थव्यवस्था के विकास में, सरकार की भूमिका को कम करना और सार्वजनिक क्षेत्र में कटौती और अर्थव्यवस्था को निजी उद्यमों के लिए खोलना। दूसरा सरकार के बचे हुए क्षेत्रों, पर नियंत्रण कसने तथा विशेषकर कर ऋण संबंधी नीतियों के क्षेत्र में नियंत्रण बढ़ाना था।

नई आर्थिक नीति के प्रति नीतिगत निणर्यों में परिवर्तन 1980 के शुरू से ही प्रारंभ हो गए थे जो सीमित एवं अव्यवस्थित रहे। 1991 से ही स्पष्ट एवं सुपरिभाषित नई आर्थिक एवं विकास नीति का

प्रारंभ हुआ। इसके बाद से सभी सरकारें आर्थिक सुधार की प्रक्रिया को आगे बढ़ा रही हैं। नई आर्थिक नीति उदारीकरण, निजीकरण और वैश्वीकरण के सिद्धांतों पर आधारित है।

इस संदर्भ में अधिकतर उत्पादों पर से औद्योगिक लाइसेन्सों को हटाना, सार्वजनिक क्षेत्र से सरकारी पूँजी का विनिवेशीकरण, छोटे क्षेत्र में लिए आरक्षित उत्पादों की संख्या में कमी करना, आयात शुल्क का उदारीकरण एवं घटाना और विदेशी पूँजी निवेश का विनिवेशीकरण करना तथा प्रतिबंधों को हटाना, जैसे कार्य सम्मिलित हैं। इस सब का अर्थ है : निजी क्षेत्र को मनचाहा उत्पादन करने की स्वतंत्रता, सार्वजनिक क्षेत्र की भूमिका एवं स्थिति में ह्रास, विदेशी वस्तुओं का पहुँचना और भारतीय बाज़ार में निवेश तथा राज्य का आवास, स्वास्थ्य और शिक्षा सहित समाज सेवा के अन्य विभिन्न क्षेत्रों से पीछे हटना अथवा अपनी भूमिका को कम करना।

नई आर्थिक नीति के अपने गुण तथा दोष हैं। निःसन्देह निजी क्षेत्र को पहल सौंप कर इसने उत्पादन और विकास को तीव्रता प्रदान की है। बाज़ार में प्रतिस्पर्धा बढ़ी है और उपभोक्ताओं का चयन क्षेत्र विस्तृत हुआ है। देश का भुगतान संतुलन स्थिर हुआ दिखाई देता है। तकनीकी विकास तथा सूचना क्रांति के लाभ भारत में तेज़ी से पहुँच रहे हैं। यद्यपि आलोचकों का कहना है कि ये लाभ बहुत सीमित हैं और समाज के केवल एक छोटे से वर्ग को ही लाभ पहुँचाते हैं। उपभोक्तावाद की आलोचना भी इससे संबंधित है। बहुराष्ट्रीय कंपनियाँ अपने बड़े संसाधनों के बल पर मीडिया और विज्ञापनों के द्वारा अपना माल तथा वस्तुओं, जो अनावश्यक हैं, को बेचने के लिए माँग पैदा करते हैं। इसका दूसरा प्रभाव है मूल्यव्यवस्था में परिवर्तन। मूल्यों सहित प्रत्येक पश्चिमी वस्तु श्रेष्ठतर समझी जाती है।

यह भी संकेत हैं कि आर्थिक सुधारों ने कृषि क्षेत्र तथा रोज़गार पैदा करने की अवहेलना की जो भारत जैसे देश के लिए अत्यावश्यक हैं। दूसरी ओर यह राजस्व घाटे को कम करने में असफल रही है। इसी प्रकार विदेशी कर्ज़ बढ़ रहा है जो समय आने पर अपना प्रभाव दिखाएगा। आय का उच्च वर्ग के पक्ष में पुनर्वितरण हो रहा है और जनसाधारण के जीवन स्तर में गिरावट आई है। संपत्ति धारकों को लाभ और मज़दूर तथा वेतनधारियों को हानि निश्चित है। इस प्रकार विकास की प्रक्रिया और नियोजन का स्वरूप ही बदल गया है।

नई आर्थिक नीति और नियोजन

नई आर्थिक नीति का तात्पर्य है अर्थव्यवस्था और विकास में सरकार की भूमिका के दृष्टिकोण में परिवर्तन। यद्यपि इसका अर्थ विकास लक्ष्यों को निर्धारित करने की आवश्यकता तथा इसके लिए आवश्यक मार्ग एवं संदर्शन उपलब्ध करवाने को नकारना नहीं है। लोकतंत्र में राज्य सरकार भी मतदाताओं के दबाव में होती है और लोगों की इच्छाओं और माँगों की पूरी तरह अवहेलना नहीं कर सकती। इसलिए नए आर्थिक परिवेश में भी आर्थिक नियोजन, सार्वजनिक क्षेत्र में निवेश की नीतियाँ निर्धारित करने तथा निजी क्षेत्र को वांछित दिशा में प्रेरित करने के लिए एक आवश्यक एवं महत्त्वपूर्ण कारक है।

इस परिप्रेक्ष्य में भारत मे दीर्घकालिक नियोजन की प्रक्रिया निरंतर चल रही है। यद्यपि आठवीं योजना के बाद से आर्थिक नियोजन के विचार में परिवर्तन आया है। अब यह कहा जाता है कि 'नियोजन की भूमिका' बहुधा संकेतात्मक होगी। दूसरे शब्दों में, निवेश योग्य संसाधनों का सरकार द्वारा निश्चित प्राथमिकताओं के अनुसार तथा बाज़ारी ताकतों द्वारा दिए गए संकेतों की परवाह किए

बिना योजना का प्रयोग नहीं किया जाएगा। नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002) के प्रलेख की प्रस्तावना में कहा गया है कि योजना का उद्देश्य सामाजिक न्याय और समता आधारित विकास पर केंद्रित होना है। इसलिए सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों एवं सरकार के सभी स्तरों का इस प्रक्रिया में भाग लेना महत्त्वपूर्ण है। राष्ट्रीय विकास परिषद् द्वारा सितंबर 2001 में स्वीकृत दसवीं पंचवर्षीय योजना (2002-7) का प्रस्ताव पत्र दर्शाता है कि भविष्य में सार्वजनिक क्षेत्र और सरकार की भूमिका सामाजिक क्षेत्र तक सीमित होगी जबकि मूलभूत ढाँचे का विकास तथा औद्योगिक विकास को निजी क्षेत्र के लिए छोड़ दिया जाएगा। योजना का उद्देश्य ग्यारहवीं पंचवर्षीय नियोजन के अंत तक जीवन के सभी मोर्चों पर गुणवत्ता को बढ़ाना है। बेशक इसमें गंभीर प्रयासों और नई उर्जा की आवश्यकता होगी। दुर्भाग्य से अब तक का अनुभव उत्साह वर्धक नहीं रहा है।

विकास और नियोजन : एक मूल्यांकन

उपरोक्त विवरण से निष्कर्ष निकलता है कि नियोजन को गरीब, पिछड़े और अल्प विकसित सामाजिक व्यवस्था के संतुलित विकास, न्याय, निष्पक्षता और समानता के सिद्धांतों पर एक समृद्ध, स्वतंत्र और विकसित आधुनिक समाज बनाने के लिए अपनाया गया था। इस उद्देश्य की प्राप्ति हेतु अब तक हम नौ पंचवर्षीय योजनाएँ पूरी कर चुके हैं। इन सबने आत्म-निर्भरता, सामाजिक न्याय, औद्योगीकरण, आधुनिकीकरण और आर्थिक विकास पर निरंतर बल दिया है। भूमंडलीकरण और उदारीकरण के युग में महत्त्व, विकास और सामाजिक न्याय को प्राप्त करने के ढाँचे के भीतर पूरा ध्यान निजी क्षेत्र को सुविधाएँ एवं प्रोत्साहन देने तथा विदेशी निवेश को आकर्षित करने की ओर खिसक गया है।

गत पाँच दशकों के नियोजित विकास के परिणामों की समीक्षा करने पर हम कह सकते है कि भारत के खाते में कई उपलब्धियाँ दर्ज हैं। सातवें दशक के मध्य तक सकल औद्योगिक उत्पादन चार गुना से अधिक हो चुका था। सरकारी और निजी क्षेत्र में धातु क्रम और भारी उद्योगों के साथ खनन और संसाधित उद्योगों की नई शाखाएँ स्थापित हुई हैं। एक गतिहीन और निर्भर अर्थव्यवस्था को आधुनिक और अधिक स्वावलंबी बनाया गया है। कृषि उत्पादन विशेषत: खाद्यानों की उपज निरंतर बढ़ी है जिसने हमें आत्मनिर्भर बना दिया है। बैंकिंग, बीमा, व्यापार और परिवहन के क्षेत्र में काफी वृद्धि हुई है। प्राथमिक एवं माध्यमिक स्तर पर छात्रों की संख्या की वृद्धि के आधार पर निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि शिक्षा के अवसरों का भी सार्थक विस्तार हुआ है। यह जानना भी आवश्यक है कि चालीस के दशक में औसत जीवन आयु 32 वर्ष से बढ़ कर नब्बे के दशक में 60 वर्ष हो गई है। तृतीय विश्व में भारत सर्वाधिक तकनीकी उन्नत देश है। भारत अंतरिक्ष में उपग्रह भेज चुका है, नाभकीय शक्ति का परीक्षण कर चुका है और समुद्र तल का खनन कर चुका है। भारतीय सेना ने भी उल्लेखनीय उन्नति की है। भारत विविध प्रकार के तकनीकी, प्रबंधकीय और व्यवहारिक कौशल विकसित कर चुका है। कृषि और ग्रामीण विकास के अनेक नए कार्यक्रम प्रारंभ किए जा चुके हैं।

इस सब उपलब्धियों के बावजूद भारत की मूल समस्याएँ जैसे — गरीबी, बेरोज़गारी, वितरणात्मक और स्वावलंबन की समस्याएँ नहीं सुलझी हैं। उत्तरोत्तर बनने वाली पंचवर्षीय योजनाएँ देश के आर्थिक ढाँचे को बदलने में असफल रही हैं। वास्तव में पूँजी और आय के बटवारे में असमानता बढ़ रही है। जनसंख्या का एक बड़ा वर्ग अभी भी गरीबी रेखा के नीचे भूख और अमानवीय स्थिति में रहता है।

इसलिए यह समझना आवश्यक है कि हमारे देश के लाखों लोगों की मूलभूत आवश्यकताओं को ध्यान में रखे बिना, निर्मित विकास प्रारूप लोकतंत्र के अस्तित्व के लिए सहायक नहीं हो सकता। केवल पारंपरिक ढंग से विकास दर मापने को सामाजिक आर्थिक विकास के साथ भ्रमित नहीं करना चाहिए। विकास को, उन्नति के लिए अपनाए गए तरीकों और समुदाय की संयुक्त कारवाई करने की इच्छा को परिलक्षित करती हुई सामाजिक प्रक्रिया के रूप में समझना होगा। विकास का सुनिश्चित लक्ष्य गरीबी, अज्ञानता, विभेद, बीमारी और बेरोजगारी हटाना तथा सभी लोगों के जीवन स्तर में सुधार लाना होना चाहिए। लोगों की सहभागिता के बिना कोई योजना अथवा प्रभावशाली विकास सफल नहीं हो सकता। लोग विकास नीतियों के लक्ष्य ही नही, अपितु साधन भी होने चाहिए। इसलिए विकास प्रक्रिया को मानव केंद्रित बनाने की आवश्यकता है, ऐसी जिसे लोग शुरू कर सकें और विभिन्न स्तरों पर विकसित कर सकें। साधनों की दृष्टि से योजना का विकेंद्रीकरण इसके लिए एक यंत्र है। पंचायती राज संस्थाओं तथा ज़िला विकास अभिकरण इनके विषय में हम अगले अध्याय में पढ़ेंगे के माध्यम से बहुस्तरीय नियोजन के विचार को स्वीकार कर इस दिशा में कुछ कदम उठाए जा चुके हैं। परंतु इतना ही पर्याप्त नहीं है। विकास का वैकल्पिक प्रारूप और नीति तथा उसे लागू करने के लिए राजनीतिक इच्छा शक्ति की परम आवश्यकता है।

अभ्यास

1. नियोजन से क्या अभिप्राय है? विकास के लिए इसका क्या महत्त्व है?
2. स्वतंत्रता के समय भारत की सामाजिक एवं आर्थिक स्थिति का वर्णन कीजिए।
3. योजना आयोग के संगठन और कार्यों की व्याख्या कीजिए।
4. अब तक कितनी पंचवर्षीय योजनाएँ पूर्ण हो चुकी हैं?
5. भारत की नई आर्थिक नीति की समीक्षा कीजिए।
6. भारत में विकास और नियोजन का संक्षेप में मूल्यांकन कीजिए।
7. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :

   (i) मिश्रित अर्थव्यवस्था
   (ii) वैश्वीकरण (भूमंडलीकरण)
   (iii) भारत में विकास के लक्ष्य

अध्याय 9

बहुस्तरीय नियोजन एवं ज़िला विकास अभिकरण की भूमिका

भारत में नियोजन का विचार मात्र व्यापक विकास के लिए ही नहीं था, अपितु यह लोकतंत्र के सिद्धांतों पर भी आधारित था जिसमें लोगों और उनके प्रतिनिधियों के लिए इसके निर्माण और मूल्यांकन में प्रतिभागिता हेतु विशेष अवसर थे। इस के दृष्टिगत विभिन्न संस्थाओं को योजना निर्माण, क्रियान्वयन, जाँच एवं मूल्यांकन में सम्मिलित करने का निर्णय लिया गया। इनमें राष्ट्रीय विकास परिषद्, योजना आयोग, राज्य योजना बोर्ड, ज़िला योजना सैल, तथा संसद एवं राज्य तथा केंद्र सरकार के योजना सैल सम्मिलित हैं। अत: विचार बहुस्तरीय नियोजन को अपनाने का था। इसका उद्देश्य ज़िला स्तर पर ज़िला नियोजन बोर्ड द्वारा बनाई गई योजना को राज्य की योजना बोर्ड द्वारा निर्मित राज्य योजना से जोड़ कर और इसी क्रम से उन्हें योजना आयोग द्वारा निर्मित राष्ट्रीय योजना से जोड़ कर; योजनाएँ बनाना था।

केंद्रीकरण

यद्यपि योजना के प्रारंभिक वर्षों में बहुस्तरीय योजना के विचार और विधि का निर्माण किया गया था परंतु व्यवहार में यह बिल्कुल भिन्न था। भारतीय योजना की अवधारणा दो स्तरों पर की गई — राष्ट्रीय और राज्य स्तर। वस्तुत: जैसा कि आलोचक कहते हैं कि योजना आयोग ने संघीय व्यवस्था के अंतर्गत राज्यों की स्वायतता के क्षेत्र का उल्लंघन किया है। योजना आयोग ने राज्य सरकार के विकास कार्यक्रमों के उन प्रस्तावों को संशोधन करना अथवा नकारना शुरू कर दिया जिनके लिए केंद्रीय आर्थिक सहायता माँगी गई थी और जो केवल योजना आयोग की सिफारिश पर ही दी जा सकती थी।

केंद्रीय योजना व्यवस्था क्षेत्रों और समूहों के बीच आर्थिक विकास के लाभ के न्यायोचित वितरण में असमर्थ रही। केंद्र में बैठे निर्णय लेने वाले विषम क्षेत्रों और समूहों की आवश्यकताओं को नहीं समझ सकते थे। केंद्रीय नियोजन और प्रबंधन में केंद्र के पास शक्ति, अधिकार और संसाधनो का अत्यधिक संकेंद्रण है। लाल फीताशाही और जटिल संरचनात्मक कार्यशैली इसके अवश्यभावी गुण हैं। भारत जैसे विशाल देश में जहाँ विभिन्न क्षेत्रों में पर्याप्त अनेकताएँ है, केवल एक केंद्रीय नियोजन एजेन्सी द्वारा योजना निर्माण का परिणाम विपरीत भी हो सकता है।

विकेंद्रीकरण की आवश्यकता

यह पूर्णतया स्वीकृत किया जा चुका है कि विकास से प्रभावित होने वाली संस्थाओं को महत्त्व दिए बिना एक प्रभावशाली और अर्थपूर्ण राष्ट्रीय विकास, संभव नहीं है। दूसरे शब्दों में, राष्ट्रीय विकास एक ऐसा राष्ट्रीय प्रयास होना चाहिए जिसमें विभिन्न स्तरों पर

भिन्न-भिन्न संस्थाएँ सम्मिलित हों। इसलिए योजना निर्माण और क्रियान्वयन में सरकार के विभिन्न स्तर आवश्यक रूप से सम्मिलित हैं। इसी को ही विकेंद्रीकृत नियोजन कहते हैं। स्पष्ट है कि नियोजन में विकेंद्रीकरण का अर्थ है योजना के निर्माण और क्रियान्वयन के विभिन्न स्तरों पर व्यक्तियों का शामिल होना। भारत जैसे बड़े देश में जहाँ विस्तृत विभिन्नताएँ, असंतुलन और आवश्यकताओं में भिन्नताएँ हैं — विकास की सफलता के लिए विकेंद्रीकरण एक अनिवार्य साधन है। अतः नियोजन को केंद्र स्तर, राज्य स्तर और राज्य स्तर से नीचे जिला, ब्लाक और गाँव स्तर पर बनाना होता है। इसके लिए विभिन्न स्तरों पर उपयुक्त योजना तंत्र की स्थापना की आवश्यकता होती है।

विकेंद्रीकरण में प्रयोग और जन सहभागिता

भारत में, लोगों की सहभागिता की आवश्यकता और विकेंद्रीकरण के महत्त्व को अनुभव किया जाता रहा है। वास्तव में, भारत के संविधान में योजना विषय को समवर्ती सूची में रखा गया है, संघीय सूची में नहीं। इस का तात्पर्य यह है कि योजनाबद्ध विकास का दायित्व योजना के सुव्यवस्थित निर्माण, क्रियान्वयन और मूल्यांकन-केंद्र और राज्य दोनों पर है। विकेंद्रीकृत नियोजन के विचार, निचले स्तर से योजना, नियोजन में लोगों की भागीदारी, बहुस्तरीय नियोजन, इत्यादि का उल्लेख पंचवर्षीय योजनाओं में बार-बार किया गया है। केंद्र और राज्यों के बीच तालमेल के लिए एक राष्ट्रीय विकास परिषद् की स्थापना की गई थी। सामुदायिक विकास कार्यक्रम और पंचायती राज संस्थाओं की स्थापना, नियोजन को आधारभूत स्तर से जोड़ने की विचारधारा को क्रियान्वित करने का व्यापक प्रयास था। साधारणतया ये प्रयास असफल रहे। फिर भी समय-समय पर केंद्रीयकृत नियोजन की त्रुटियों और विकेंद्रीकरण की आवश्यकता पर बल दिया जाता रहा है।

राष्ट्रीय विकास परिषद्

'राष्ट्रीय विकास परिषद्' भारत में नियोजन के संघीय दृष्टिकोण के प्रतीक के रूप में अति महत्त्वपूर्ण संगठनों में से एक है। यह योजना आयोग की सिफारिशों की देन है अथवा उसकी उपज भी कही जा सकती है। योजना आयोग ने पहली पंचवर्षीय योजना के प्रलेख में, योजनाओं को राष्ट्रीय स्वरूप देने के लिए, केंद्र और राज्य सरकारों की एक संयुक्त संस्था की आवश्यकता की सिफारिश की थी। अगस्त 1952 में गठित राष्ट्रीय विकास परिषद् के अनुसार परिषद् के निम्नलिखित कार्य हैं :

(i) राष्ट्रीय योजना निर्माण के लिए दिशा निर्देश निर्धारित करना;

(ii) योजना आयोग द्वारा बनाई गई राष्ट्रीय योजना पर विचार करना;

(iii) योजना को लागू करने के लिए आवश्यक संसाधनों का अनुमान लगाना और उन्हें प्राप्त करने के तरीके सुझाना;

(iv) विकास को प्रभावित करने वाले सामाजिक और आर्थिक नीति के महत्त्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार करना;

(v) योजना की समय-समय पर समीक्षा करना तथा राष्ट्रीय योजना में घोषित लक्ष्यों और उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए आवश्यक उपायों की सिफारिश करना।

राष्ट्रीय विकास परिषद् का अध्यक्ष प्रधान मंत्री होता है तथा इसमें सभी केंद्रीय कैबिनेट मंत्री, राज्यों के मुख्य मंत्री, संघ शासित क्षेत्रों के मुख्य कार्यकारी अधिकारी तथा योजना आयोग के सदस्य होते हैं। परिषद् की वर्ष में कम से कम 2 बार बैठक होनी चाहिए। अपनी बैठकों में यह प्रायः पंचवर्षीय योजना के प्रपत्र, पंचवर्षीय योजना के प्रलेख और पंचवर्षीय योजना की समीक्षा करते हैं।

राष्ट्रीय योजना में राष्ट्रीय विकास परिषद् की भूमिका के संदर्भ में विचारों में भिन्नता हैं। कुछ का मानना है कि राष्ट्रीय विकास परिषद् संघीय सरकार, योजना आयोग और राज्य सरकारों के बीच उपयोगी कड़ी के रूप में काम किया है। इसने योजना को एक तार्किक दृष्टि प्रदान की है। दूसरा विचार है कि राष्ट्रीय विकास परिषद् सर्वसम्मति तथा राष्ट्रीय नीतियों के प्रति वचनबद्धता स्थापित करने में एक प्रभावशाली साधन के रूप में कार्य करने में असमर्थ रही है। केंद्र और राज्य के संबंधों की समीक्षा करने के लिए नियुक्त किए गए 'सरकारिया कमीशन' ने सिफारिश की थी कि राष्ट्रीय विकास परिषद् को अधिक प्रभावशाली बनाया जाए ताकि यह केंद्र-राज्य के योजना संबंधों के लिए राजनीतिक स्तर पर एक उच्चतम संस्था के रूप में आगे आए। इसने इसे सांविधानिक दर्जा देने तथा इसका पुनर्गठन कर उसे 'राष्ट्रीय आर्थिक और विकास परिषद्' का नया नाम देने की सिफारिश भी की।

राज्य योजना बोर्ड

विकास गतिविधियों में सम्मिलित बहुत से विषय जैसे — कृषि, सिंचाई, शक्ति, सहकारिता, समाज सेवा इत्यादि राज्य सूची में हैं। ऐसे में राज्य स्तर पर नियोजन तथा विकास के क्षेत्र में केंद्र और राज्य सरकारों के बीच समन्वय आवश्यक हैं। प्रारंभिक वर्षों में, केंद्रीय स्तर पर योजना निर्माण के लिए योजना आयोग का गठन किया गया था, परंतु राज्यों ने इस प्रकार की कोई संस्था गठित नहीं की गई थी। लगभग सभी राज्यों में योजना विभाग सरकार के एक अंग के रूप में कार्य कर रहा था। यद्यपि राज्यों ने यह अनुभव किया कि पंचवर्षीय योजनाओं को बनाने, परखने और मूल्यांकन के लिए एक सरकारी विभाग पर्याप्त नहीं है। योजना आयोग ने स्वयं 1962 में इस समस्या की ओर ध्यान आकर्षित किया और राज्य योजना बोर्ड बनाने की सिफारिश की।

उपरोक्त सिफारिशों के आधार पर कुछ राज्यों ने राज्य योजना बोर्ड गठित किए। लेकिन इन्हें स्पष्ट परिभाषित कार्य नहीं सौंपे गए। इसलिए वे अधिक सफल नहीं हो पाए। 1967 में नियुक्त प्रशासनिक सुधार आयोग ने अपनी सिफारिशों में राज्य योजना बोर्ड को बड़े स्तर की आर्थिक योजना बनाने, राज्य के संसाधनों का अनुमान लगाने, प्राथमिकताएँ निश्चित करने और ज़िला नियोजन में सहायता देने का कार्य सौंपने का सुझाव दिया। 1972 में योजना आयोग ने राज्य योजना तंत्र को मज़बूत करने के लिए कई तकनीकी विशेषज्ञ शामिल करने के दिशानिर्देश दिए। इस प्रकार 1970 के दशक में कई राज्यों ने उस समय की नियोजन संयंत्र को पूरक एवं संपूरक बनाने के लिए योजना बोर्डों का गठन कर लिया। यह अपेक्षा थी कि योजना बोर्डों के सहयोग से राज्य न केवल संसाधन जुटाने और योजनाओं को वैज्ञानिक रूप रेखा पर लाने में उचित स्थिति में होंगे अपितु आयोग से संपर्क बनाने में भी अपनी क्षमता बढ़ाएँगे।

राज्य योजना बोर्ड के ढाँचों में एकरूपता नहीं है। यह प्रत्येक राज्य में भिन्न-भिन्न है। जैसा कि सरकारिया कमीशन ने अपनी रिपोर्ट में कहा कि यद्यपि केवल एक राज्य को छोड़ कर शेष सभी राज्यों ने राज्य योजना बोर्ड बना लिए हैं परंतु वे वास्तविक योजना कार्य में सम्मिलित नहीं हो सके। सामानयत: राज्य योजना बोर्ड को राज्य सरकारों में अपेक्षित स्तर और अधिकार प्राप्त नहीं थे।। जहाँ तक केंद्र का संबंध है राज्यों को योजना आयोग की सिफारिश पर अनुदान दिया जाता है और प्राय: राज्य द्वारा निर्मित योजना पर अधिक ध्यान नहीं दिया जाता। अत: कुल मिलाकर राज्य योजना बोर्ड के कार्य और भूमिका सीमित और अर्थहीन बने हुए हैं। उनकी भूमिका केवल सीमित परामर्शदाता की रही है। योजना प्रक्रिया का विकेंद्रीकरण की तरफ मात्र झुकाव ही है अन्यथा वे पूर्णतया केंद्रीय नियंत्रण में है।

ज़िला योजना अभिकरण

विकास योजनाएँ लोकोन्मुख होती है। इसके अनुसार लोगों की मूलभूत आवश्यकताओं की जानकारी और उनकी पूर्ति, योजना के अतिआवश्यक पहलू हैं। महात्मा गांधी ने विक्रेंद्रीकरण और जनसाधारण के सशक्तीकरण की आधारभूत स्तर पर जोरदार वकालत की थी। विकेंद्रीकृत नियोजन सभी क्षेत्रों की आवश्यकताओं की बेहतर जानकारी देता है, उचित निर्णय लेने को संभव बनाता है, लोगों को अपने विकास और भलाई के निर्णयों में उचित भागीदारी मिलती है और कार्यक्रमों में अधिक अच्छा समन्वय और एकीकरण प्राप्त करने का साधन बनता है। संविधान निर्माताओं ने इस विचार को राज्य के नीति निदेशक सिद्धांतों में सम्मिलित किया था और अनुच्छेद 40 में कहा था कि ग्राम पंचायतें गठित करने के लिए राज्य कदम उठाएँ तथा उन्हें ऐसे अधिकार व शक्तियाँ प्रदान करे जो उन्हें स्वशासन की इकाई के रूप में कार्य करने के लिए आवश्यक हो। 1950 के दशक में सामुदायिक विकास कार्यक्रम और पंचायती राज संस्थाओं की स्थापना, ऐसे पहले और महत्त्वपूर्ण कदम थे जिसने आधारभूत स्तर पर योजना को कार्यान्वित करने का कार्य किया। फिर भी ये दोनों प्रयास विभिन्न कारणों से विफल रहे।

पंचायती राज

1957 में भारत सरकार ने गाँव स्तर पर विकास की समस्याओं का अध्ययन करने के लिए बलवंत राय मेहता समिति का गठन किया। समिति ने विकास कार्यों के सभी पहलूओं की देखभाल के लिए लोकतांत्रिक संस्थाओं को शुरू करने की सिफारिश की। इसके अनुसार त्रिस्तरीय पंचायती राज गाँव स्तर पर चुनी हुई पंचायत, ब्लॉक स्तर पर एक कार्यकारी संस्था ब्लॉक समिति तथा जिला स्तर पर एक परामर्शदात्री संस्था जिला परिषद्, का गठन हुआ।

यद्‌यपि पंचायती राज संस्थाओं के गठन के पीछे लक्ष्य अति महत्त्वपूर्ण था परंतु जिस भावना से इसे लागू किया गया उसमें वास्तविक उत्साह की कमी थी। परिणामस्वरूप अन्य असफलताओं के अतिरिक्त पंचायती राज संस्थाओं के अंतर्गत नियोजन भी अधिक सफल नहीं हुआ। वास्तव में उन्हें स्थानीय योजना निर्माण में कार्य करने का कोई अवसर नहीं दिया गया। अनुभवहीनता, योजना में सहायता और कौशल की कमी, अफसरशाही के हावी होने तथा राज्य सरकार के पूर्णतया अधीन होने व आर्थिक शक्तियों के अपर्याप्त वितरण के कारण ये संस्थाएँ सफल नहीं हो सकीं।

ज़िला नियोजन तथा ज़िला विकास अभिकरण

भारत में सामान्यत: नियोजन, केंद्र तथा राज्यों तक ही, सीमित रहा, लेकिन इसके असंतोषजनक परिणामों ने विकेंद्रीकरण के लिए दबाव बनाए रखा। सामुदायिक विकास कार्यक्रम तथा पंचायती राज संस्था की असफलताओं के कारण इनके साथ ही ज़िला नियोजन और ज़िला विकास अभिकरण के गठन के लिए कई महत्त्वपूर्ण सुझाव दिए गए। 1969 में प्रशासनिक सुधार समिति ने अपनी रिपोर्ट में सिफारिश की थी कि एक ज़िला नियोजन समिति होनी चाहिए जिसमें ज़िला परिषद्, ज़िले की नगर पालिकाओं के प्रतिनिधि तथा ज़िले की व्यवसायिक प्रतिभाएँ एवं ज़िले के अधिकारियों की उपयुक्त सहभागिता होनी चाहिए। योजना आयोग ने विकेंद्रीकृत नियोजन तथा ज़िला नियोजन अभिकरण के स्थापना के लिए दिशानिर्देश भी दिए थे, जिसमें सरकार, स्थानीय स्वशासन, प्रगतिशील कृषक एवं उद्‌यमी सम्मिलित हो सकें। फिर भी ज़िला स्तर एक उपयुक्त योजना तंत्र नहीं बन पाया। अशोक मेहता समिति ने 1978 में अपनी रिपोर्ट में कहा कि पंचायती राज संस्थाओं को वृहद् स्तर पर योजना बनाने अथवा लागू करने के अवसर बहुत कम दिए गए है। अपने सुझावों में समिति ने

सुझाया कि राज्य के बाद विकेंद्रीकरण प्रक्रिया में ज़िला प्रथम विकेंद्रकृत बिंदु होना चाहिए। बहुत से राज्यों में ब्लॉक नियोजन की भी एक इकाई है; परंतु उसे मात्र ज़िला परिषद् की कार्यसमिति होने के नाते विकेंद्रीकरण की मूल इकाई नहीं कहा जा सकता।

1978 में ब्लॉक स्तरीय नियोजन के अध्ययन के लिए एक कार्यकारी दल नियुक्त किया गया। समिति ने पाया कि ज़िला स्तर पर नियोजन तंत्र या तो अस्तित्व में ही नहीं है या बिल्कुल अक्षम है। समिति ने एक कोष्ठक का सुझाव दिया जो ज़िला नियोजन को मज़बूत करेगा। इन सुझावों के आधार पर एक बार फिर योजना आयोग ने 1982 में ज़िला स्तर पर नियोजन को सुदृढ़ बनाने के लिए रूपरेखा तैयार की। इस परियोजना ने सुझाव दिया कि ऐसे तकनीकी व्यक्तियों को ज़िले के वैज्ञानिक नियोजन में सम्मिलित किया जाए जिन्हें इसके विषय में ज्ञान और कौशल प्राप्त हो। नियोजन आयोग ने अपने ज़िला नियोजन के विचार को मूर्त रूप देने के लिए एक कार्यकारिणी की स्थापना सी. ए. हनुमनता राव की अध्यक्षता में करने का निर्णय किया। इस कार्यकारी वर्ग ने 1984 में अपनी रिपोर्ट प्रेक्षित करते हुए कहा : विकेंद्रीकरण (ज़िला नियोजन के द्वारा) स्थानीय लोगों की आवश्यकताओं का अच्छा बोध कराता है, अच्छे निर्णय लेने में सहायक होता है, व्यक्तियों को अपने विकास और कल्याण हेतु निर्णय लेने के अवसर प्रदान करता है, कार्यों के मध्य तालमेल और समन्वय स्थापित करने में सहायक होता है, व्यक्तियों की वास्तविक आवश्यकताओं की भी ध्यान में लाने के लिए योग्य बनाता है, लोगों की प्रभावी भागीदारी सुनिश्चित करता है, समुदाय के वास्तविक संसाधनों अथवा धन को संगठित करके आत्मनिर्भरता सशक्त करता है और स्थानीय साधनों का विकास और स्थानीय क्षेत्र की विकास क्षमता, अच्छी उत्पादकता तथा उनको बढ़ाना संभव बनाता है।

कार्यकारी वर्ग ने ज़िला नियोजन अभिकरण के लिए निम्नलिखित कार्य निर्धारित किए : (i) स्थानीय आवश्यकताओं और उद्देश्यों को निश्चित रूप देना; (ii) प्राकृतिक और मानवीय विकास को सूचिबद्ध करना; (iii) सुविधाओं को सूचिबद्ध एवं चित्रण करना; (iv) ज़िला योजनाओं का निर्माण; (v) निजी कार्यक्रमों तथा प्राथमिकताओं का निर्धारण (vi) संयोजित क्रियान्वयन; तथा (vii) ज़िला योजनाओं और कार्यक्रमों का पुर्नावलोकन और निरिक्षण करना। इस कार्यक्रम को पूर्ण करने के लिए कार्यकारी वर्ग ने ज़िला नियोजन ऐजेन्सी के विस्तार की सिफारिश की जिसमें ज़िला परिषद्, पंचायत समितियों, नगर पालिकाओं, विधायकों तथा सांसदों को जिले से प्रतिनिधियों के रूप में, कामगरों एवं, उद्योगपतियों के तथा बैंकों आदि के प्रतिनिधियों को सम्मलित करने का सुझाव दिया।

हनुमनता राव समूह की सिफारिशों के अनुसार तथा योजना आयोग की सहायता और प्रेरणा से ज़िला नियोजन प्रकोष्ठ बहुत से राज्यों में स्थापित किए गए हैं। ज़िला योजना प्रकोष्ट का मूल कार्य ज़िले के लिए एक संसाधन पत्र, ज़िला स्तर पर अन्य विभागों के सहयोग से, तैयार करना है। अनेक स्थितियों में इन प्रकोष्ठों को ज़िलो के वार्षिक योजनाओं के निर्माण का कार्य भी सौंपा गया। परंतु समान्यतः ज़िला नियोजन प्रकोष्ठ वास्तविक रूप से अर्थपूर्ण कार्य करने के स्थान पर केवल एक औपचारिक ही बने रहे। इसका मुख्य कारण नियोजन और सत्ता के मध्य असमन्वय होना था। वित्तिय शक्तियों के अभाव के कारण जिला स्तर संस्थाओं को लक्ष्यों का निर्धारण, प्राथमिकताओं का निर्धारण, संसाधनों का संगठन और इनके वितरण का निर्णय करना संभव हो जाता है। लगभग सभी विषयों में ज़िला नियोजन संस्थाओं को पर्याप्त प्रशिक्षित तथा योग्य नियोजन कर्मचारी उपलब्ध नहीं कराए गए। जैसा कि कहा जा चुका है कि

अवधारणा स्तर पर कम से कम यह अनूभूति होती है कि विकास एवं नियोजन को ज़िला स्तर पर क्रियान्वित करना अति महत्त्वपूर्ण है। इसके प्रति एक उत्साहवर्धक कदम अंततः ज़िला स्तरीय नियोजन को 1973 और 1974 में सांविधानिक संशोधनों द्वारा सांविधानिक मान्यता प्रदान करके उठाया गया।

सांविधानिक संशोधन तथा ज़िला नियोजन समितियाँ

स्थानीय स्वशासन सरकारों को सशक्त एवं पुनर्जीवित करने में एक ठोस प्रयास अंततः 1992 में संविधान के 73वें तथा 74वें संशोधन को स्वीकृत करके किया गया। इस ढाँचे के अंतर्गत इन संस्थाओं के कुछ कार्यों को अनिवार्य बना दिया गया। 74वां संशोधन ज़िला स्तर पर नियोजन समितियों के गठन का प्रावधान भी करता है ताकि पंचायतों और नगर पालिकाओं द्वारा बनाई गई योजनाओं को संगठित करके पूर्ण ज़िले के लिए एक विकास योजना तैयार की जा सके। राज्य विधायिकाओं को भी ज़िला नियोजन समितियों के गठन से संबंधित व्यवस्था करने की शक्ति प्रदान की गई।

74वाँ संशोधन ये निर्धारित करता है कि विकास योजना का प्रारूप बनाते समय ज़िला विकास समितियाँ इन बातों को ध्यान में रखेंगी : (i) पंचायतों और नगर पालिकाओं के बीच सामान्य हितों के विषयों को जिनमें स्थानीय नियोजन, जल तथा अन्य भौतिक और प्राकृतिक, संसाधनों की साझेदारी; (ii) मूल ढाँचे का एकीकृत विकास तथा पर्यावरण संरक्षण एवं वित्तीय तथा अवित्तिय संसाधनों के रूप और उपलब्धता की सीमा पर निर्भर है।

विकास और नियोजन के लिए कई कारणों से जिले को एक प्रेक्षण बिंदु माना गया है। जैसा कि पहले बताया जा चुका है। बहुत से अध्ययनों और समितियों ने इसकी सिफारिश की है। अनेक विशेषज्ञों द्वारा दिए गए मुख्य कारण निम्नलिखित हैं :

(i) ज़िला किसी अन्य मध्य स्तरीय क्षेत्रीय स्थानीय इकाई की तुलना में स्थानीय जनसंख्या के अधिक निकट होता है।

(ii) ज़िला एक व्यवहारिक नियोजन इकाई के रूप में कार्य करने के लिए अधिक सक्षम है।

(iii) ऐतिहासिक दृष्टि में ज़िलों में प्रशासन की एक निश्चित रूपरेखा जिसमें उच्च मात्रा में आंतरिक स्थिरता तथा सुनिश्चित प्रशासनिक संबंध होते हैं।

(iv) राजस्व भूमि अभिलेख, सिंचाई कार्यों, विकासात्मक ऋणों, आवास, सड़कों, विद्युतिकरण, समाज सेवाओं इत्यादि से संबंधित बहुत सी सूचनाएँ ज़िले से ज़िले के आधार पर व्यवस्थित की जाती हैं।

(v) ज़िला स्तर पर राज्य सरकारों की ऐजंसियों तथा विभागों के क्षेत्रीय कार्यालय होते हैं।

(vi) ज़िला स्तर पर संस्थापित प्रशासनिक व्यवस्था के कारण ज़िला नियोजन विकास प्रयासों के प्रभाव का मूल्यांकन करने में और उस क्षेत्र के लोगों तथा संस्थाओं के प्रयासों में सहायक हैं।

(vii) ज़िला स्तर पर लोगों की प्रशासनिक क्रियाओं के प्रति जागरूकता ज़िला प्रशासन के साथ लंबे समय से संबंध के कारण अधिक होती है।

अंततः ज़िला स्तर पर विकास ऐंजसी को नियोजन और विकासात्मक प्रक्रियाओं में एक महत्त्वपूर्ण भूमिका निभानी है। 73वें और 74वें सांविधानिक संशोधनों में ज़िला और निचले स्तर पर संस्थाओं को सशक्त करने की आशा बंधाई है। परंतु अभी तक के परिणाम अधिक उत्साहवर्धक नहीं रहे हैं। नीति निर्धारकों के लिए यह उचित समय है कि वे आधारभूत स्तर तथा बहुआयामी नियोजन, विशेषकर भारत जैसे देश में, जो बहुत अधिक अनेकताओं, असंतुलनों और आंकाक्षाओं

तथा आवश्यकताओं से पूर्ण है, के महत्त्व को जाने। लोगों की महत्त्वाकांक्षाओं, प्रशंसा की अनुपस्थिति और उनको पूर्ण करने के उपायों में कमी के फलस्वरूप क्षेत्रीय तथा खंडीय आंदोलनों की स्थिति उत्पन्न करते हैं। जो अंततः राष्ट्रीय एकता का स्वयं एक गंभीर विषय हो जाते हैं। राष्ट्रीय एकता को सर्वोच्च रूप से तभी प्राप्त किया ज़ा सकता है जब निर्णय लेने में और विकासात्मक कार्यों का क्रियान्वयन जनता की भागीदारी से हो न कि ऊपर से थोपे गए मूल्य और आवश्यकताओं से।

अभ्यास

1. भारत में विकेंद्रीकरण क्यों महत्त्वपूर्ण है?
2. राष्ट्रीय विकास परिषद् के संगठन एवं कार्यों का वर्णन कीजिए।
3. 'ज़िला नियोजन अभिकरण' के विकास की व्याख्या कीजिए।
4. 'ज़िला नियोजन समिति' में संविधान के 73वें और 74वें संशोधन द्वारा किए गए परिवर्तनों की प्रकृति का वर्णन कीजिए।
5. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   (i) राज्य योजना बोर्ड
   (ii) पंचायती राज और नियोजन
   (iii) विकेंद्रीकरण की आवश्यकता

अध्याय 10

कमज़ोर वर्ग का विकास : अनुसूचित जातियाँ, अनुसूचित जनजातियाँ और अन्य पिछड़े वर्ग

जैसा कि हम पहले अध्ययन कर चुके हैं कि स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् लोगों की इच्छाओं और आकांक्षाओ, राष्ट्रीय स्वतंत्रता आंदोलन के मूल्यों और विश्व में प्रचलित सिद्धांतों के ध्यान में रखते हुए भारतीय संविधान ने एक ऐसे राज्य की परिकल्पना की है जिसमें न केवल एक लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्था होगी, बल्कि वह न्याय, स्वतंत्रता, समानता और भाईचारे के लक्ष्य को भी प्राप्त करेगा। ये लक्ष्य संविधान की प्रस्तावना, मौलिक अधिकार और नीति निदेशक सिद्धांतों तथा संविधान के अन्य विशिष्ट धाराओं में स्पष्ट होते हैं। इन प्रावधानों से स्पष्ट संकेत मिलता है कि भारत एक लोक कल्याणकारी राज्य है जो सामान्यतौर पर इस देश के लोगों और विशेषकर कमज़ोर वर्ग के कल्याण और विकास के लिए प्रतिबद्ध है। भारत में अनुसूचित जातियाँ, अनुसूचित जनजातियाँ, अन्य पिछड़े वर्ग, महिलाएँ, अल्पसंख्यक वर्ग, अपंग और बच्चे कमज़ोर वर्गों की श्रेणी में आते हैं। इन लोगों के कल्याण के लिए मात्र समता का अधिकार या सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार की गारंटी पर्याप्त नहीं है। *राजनीतिक लोकतंत्र* के आदर्श के लिए *सामाजिक और आर्थिक* लोकतंत्र भी आवश्यक हैं। इसलिए आवश्यकता इस बात की है कि समाज के कमज़ोर वर्गों के हितों और अधिकारों की रक्षा के लिए न केवल एक शक्तिशाली सांविधानिक तंत्र हो, बल्कि उनके कल्याण, विकास और सशक्तिकरण के लिए विशेष योजनाएँ और कार्यक्रम भी हों।

अनुसूचित जातियाँ

अनुसूचित जातियों के अंतर्गत वे लोग आते है जो उन जातियों, नस्लों के हैं जिनकी चर्चा विशेष रूप से संविधान की धारा 341 के अनुसार बनाई गई सूची में है या भविष्य में हो सकती है। पारंपरिक शब्दों में, ये ऐसे लोग हैं जिन्हे बहिष्कृत और अछूतों की श्रेणी में रखा जाता था। यह कठोर जाति प्रथा का एक अंग था जिसने भारतीय समाज को जन्म के आधार पर, बिना किसी तर्क या विवेक के, उच्च और निम्न जातियों में बाँट रखा था। निम्न जाति के लोगों को, जो अछूत माने जाते थे, निकृष्ट पेशा और व्यवसाय सौंपा जाता था, जिसके कारण ये एक शोषित एवं पीड़ित समुदाय बने रहे। आर्थिक और सामाजिक रूप से ये अत्यधिक निर्धन तथा न्यूनतम स्तर पर रहे हैं।

इतिहास में समय-समय पर जाति प्रथा के विरुद्ध आवाज़ें उठाई गईं। जाति प्रथा को समाप्त करने के लिए विभिन्न समाज सुधारक भी इसका

विरोध करते रहे हैं। धार्मिक आंदोलनों जैसे — बौद्ध धर्म, जैन धर्म, सिक्ख धर्म और भक्ति आंदोलन ने आम तौर पर जाति प्रथा की सामाजिक और धार्मिक पद्धतियों और दमन का विरोध किया था। फिर भी यह व्यवस्था कायम है। ब्रिटिश औपनिवेशिक युग के दौरान पाश्चात्य उदारवादी मूल्यों के आगमन और सामाजिक-धार्मिक सुधार आंदोलनों के उदय ने जातीय विभेद के प्रश्न को सामने ला खड़ा किया। निम्न जाति के लोगों के बीच भी अपनी दुर्दशा को लेकर चेतना और जागरूकता पैदा हुई और बदलाव की माँग उठी। विशेषतौर पर डॉ. भीमराव अम्बेदकर और महात्मा गांधी ने, अपने-अपने तरीके से, इस जाति विभेद के मुद्दे को महत्त्वपूर्ण ढंग से उठाया। ब्रिटिश औपनिवेशिक शासन ने, अनेक कारणों से, इन जातियों के लिए आरक्षण समेत कुछ नीतियों का निर्धारण करना शुरू किया। राष्ट्रीय आंदोलन ने अनुसूचित जातियों के उद्धार के मुद्दे को अपनी कार्यसूची का हिस्सा बनाया। स्वतंत्रता के समय अनुसूचित जातियों के कल्याण और विकास के लिए माँग और प्रतिबद्धता दोनों ही थी। इसलिए संविधान बनते ही सरकार ने अनुसूचित जातियों के कल्याण का बीड़ा उठाया।

अनुसूचित जनजातियाँ

सामाजिक, आर्थिक और राजनैतिक दृष्टि से पिछड़ा हुआ दूसरा वर्ग अनुसूचित जनजातियों का है। कानूनी तौर पर अनुसूचित जातियों की तरह अनुसूचित जनजातियों के अंतर्गत वे जनजातियाँ आती हैं जिनकी चर्चा विशेष रूप से संविधान की धारा 342 के अंतर्गत तैयार सूची में की गई है या भविष्य में की जा सकती है। अनुसूचित जनजाति जाति के रूप में पिछड़ी श्रेणी में नहीं आते हैं। ये वे लोग हैं जो सुदूर जंगली और पहाड़ी इलाकों में जनजाति के रूप में रहते हैं और जिनकी आधुनिक सामाजिक-आर्थिक संसाधनों तक पहुँच नहीं है। भारत की इन जनजातियों को औपचारिक ढंग से परिभाषित करना कठिन है। ऐसा विश्वास किया जाता है कि ये भारतीय समाज के आदिम निवासी हैं। अधिकांश जनजातियों में कुछ चीज़ें समान रूप से पाई जाती हैं जैसे — ग्रामीणता, अशिक्षा, आर्थिक पिछड़ापन और सामाजिक उपेक्षा। ऐतिहासिक रूप से इन जनजातियों की एक मुख्य विशेषता इनका आर्थिक, सामाजिक एवं पर्यावरण संबंधी एकाकीपन रहा है। सदियों से ये जनजातियाँ जंगलों और पहाड़ों तक सीमित रही हैं। उनके एकाकीपन ने उनकी सामाजिक व्यवस्था पर एक गहरी छाप छोड़ी है। व्यापक सांस्कृतिक विविधताओं के बावजूद, उनकी अलग-थलग जीवन शैली ने उन्हें भारतीय समाज में एक सामान्य नियति प्रदान की है।

अनुसूचित जातियों की तरह, ब्रिटिश औपनिवेशिक शासन के दौरान इन जनजातियों में भी जागरूकता आई। लेकिन यहाँ कारण कुछ अलग था। जैसा कि ऊपर कहा जा चुका है, सदियों से जनजातीय इलाकों का मुख्य धारा से अलगाव रहा है। इसलिए वे राज्य और राजकीय कानून के प्रभावशाली नियंत्रण से बाहर रहे। उनकी अपनी अर्थव्यवस्था और अपने जनजातीय कानून एवं रीति-रिवाज थे। ब्रिटिश शासन के दौरान प्रशासन के सर्वत्र विस्तार और रेल व सड़क निर्माण के फलस्वरूप ये जनजातीय इलाके प्रत्यक्ष प्रशासनिक नियंत्रण में आए। प्रशासकों के साथ-साथ व्यापारी, सूदखोर और उद्योगपति भी इन इलाकों में पहुँचे। इसका परिणाम यह हुआ कि जनजातियाँ अपनी ज़मीन और अपनी स्वायत्तता से वंचित हो गईं। इसके फलस्वरूप कई जगह जनजातीय आंदोलन शुरू हो गए। राष्ट्रीय आंदोलन के नेताओं में और ब्रिटिश प्रशासन के अंदर भी इन लोगों के लिए संरक्षण और कल्याण की भावना जागृत हुई।

अनुसूचित जातियों और जनजातियों का कल्याण

उपरोक्त कथन से यह स्पष्ट हो जाता है कि अनुसूचित जातियाँ और जनजातियाँ भारतीय समाज में सर्वाधिक उपेक्षित रही हैं। जैसा कि आरंभ में कहा गया है कि संविधान निर्माताओं ने स्वयं ही उनकी स्थिति और आवश्यकताओं को स्वीकार किया था। इस तरह एक ओर भारतीय संविधान में इन सब की सुरक्षा, संरक्षण और कल्याण के लिए कुछ उपाय सुझाए गए हैं और दूसरी ओर उत्तरोत्तर पंचवर्षीय योजनाओं में भी अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के कल्याण को विकास नीति के मुख्य लक्ष्य के रूप में रखा गया है। इसके अतिरिक्त, केंद्र और राज्य सरकारों ने भी उनकी स्थिति में सुधार के लिए कई योजनाएँ और कार्यक्रम चलाकर इस दिशा में विशेष कदम उठाए हैं।

सांविधानिक प्रावधान

संविधान में अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और अन्य कमज़ोर वर्गों के लिए सुरक्षा और संरक्षण के कुछ प्रावधान रखे गए है जो नागरिक के रूप में उनके ऐसे आम अधिकारों पर बल देते हैं जिनका लक्ष्य उनके शैक्षिक और आर्थिक हितों को बढ़ावा देना और सामाजिक अक्षमता को दूर करना है।

संविधान का 17वाँ अनुच्छेद छुआछूत को समाप्त करता है और किसी भी रूप में अस्पृश्यता संबंधी व्यवहार पर प्रतिबंध लगाता है। छुआछूत (अपराध) अधिनियम, 1955 के क्षेत्र को व्यापक करने तथा सज़ा को और कठोर करने के दृष्टिकोण से 1976 में इस अधिनियम में विस्तृत संशोधन किए गए और इसका नाम बदलकर 'नागरिक अधिकार सुरक्षा अधिनियम' रखा गया जिससे छुआछूत पर रोक लगाई जा सके। 1989 में एक दूसरा अधिनियम 'अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति (यातनाओं की रोकथाम) अधिनियम' के नाम से पारित किया गया।

जहाँ मौलिक अधिकारों का अनुच्छेद 17 छुआछूत को समाप्त करता है, अनुच्छेद 14, 15 और 16 समता और सामाजिक न्याय के सिद्धांतों की स्थापना करते हैं। धारा 14 सभी के लिए कानून के समक्ष समानता और कानून के समान संरक्षण की घोषणा करता है। अनुच्छेद 15(1) नस्ल, जाति, लिंग, धर्म या जन्मस्थान के आधार पर किसी भी प्रकार के भेदभाव पर रोक लगाता है। अनुच्देद 16(1) सभी को अवसर की समानता प्रदान करता है। ये दोनों अनुच्छेद सभी को समान घोषित करने के साथ-साथ राज्य को यह अधिकार भी देते हैं जिससे वह अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए विशेष व्यवस्था कर सके।

संविधान में संरक्षणात्मक भेदभाव से संबंधित प्रावधानों के अतिरिक्त राज्य के नीति निदेशक तत्त्वों को सामाजिक न्याय और न्यायपूर्ण समाज की स्थापना की दिशा में सामाजिक परिवर्तन के लक्ष्य को प्राप्त करने का साधन माना जा सकता है। अन्य अनुच्छेदों के साथ-साथ अनुच्छेद 38 और 46 विशेष तौर पर जनसंख्या के अभावग्रस्त वर्गों को सामाजिक न्याय दिलाने का लक्ष्य रखते हैं। इन अनुच्छेदों के अतिरिक्त लोक सभा और विधान सभाओं, सरकारी नौकरियों और शैक्षणिक संस्थाओं में अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के लिए आरक्षण का प्रावधान रखा गया है। साथ ही, उनके कल्याण को बढ़ावा देने और उनके हितों की रक्षा के लिए एक 'जनजातीय सलाहकार समिति' का गठन, राज्यों में अलग विभागों और केंद्र में एक विशेष अधिकारी की नियुक्ति की व्यवस्था की गई है।

अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए राष्ट्रीय आयोग

संविधान के अनुच्छेद 338 के अंतर्गत विशेष अधिकारी के पद को हटाकर 1990 में 65वें संशोधन के द्वारा अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए राष्ट्रीय आयोग की स्थापना की गई। इस आयोग में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष और 5 अन्य सदस्य होंगे जिनकी नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाएगी। इस आयोग के निम्नलिखित कार्य होंगे:

(i) संविधान या किसी अन्य कानून के अंतर्गत अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के संरक्षण संबंधी मामलों की जाँच-पड़ताल और उन पर निगरानी रखना।

(ii) अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के संरक्षण संबंधी या अधिकार हनन संबंधी विशेष शिकायतों की जाँच-पड़ताल करना।

(iii) अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के सामाजिक-आर्थिक विकास की योजना प्रक्रिया में भाग लेना और सुझाव देना, तथा केंद्र या किसी राज्य के अंतर्गत उनके विकास की प्रगति का मूल्यांकन करना।

(iv) इन संरक्षक कार्यों की प्रगति के बारे में राष्ट्रपति को वार्षिक, या जब भी आयोग उचित समझ, रिपोर्ट देना।

(v) ऐसे प्रतिवेदन/सुझाव देना जिन्हें लागू कर केंद्र या कोई राज्य उन संरक्षणों का कारगर कार्यान्वयन करे और अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों की सुरक्षा, कल्याण और सामाजिक-आर्थिक विकास से संबंधित कदम उठाए।

(vi) ऐसे अन्य कार्यों का संपादन जिनका संबंध अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों की सुरक्षा, कल्याण, विकास एवं उन्नति से है और जिनका उल्लेख राष्ट्रपति संसद द्वारा पारित अधिनियमों और नियमावली के अंतर्गत विशेष रूप से करते हैं। कानून इसकी भी व्यवस्था करता है कि जब आयोग अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के संरक्षण संबंधी मामलों की जाँच कर रहा हो उस समय आयोग की शक्तियाँ किसी दीवानी मुकदमे की सुनवाई कर रहे न्यायालय के समान होंगी। यह भी कहा गया है कि केंद्र और सभी राज्यों की सरकारें अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों से संबंधित नीतिगत मामलों में आयोग से विचार-विमर्श करेंगी।

अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के लिए विशेष योजनाएँ एवं कार्यक्रम

सांविधानिक व्यवस्था और निर्देशों के अनुसार, भारत सरकार और सभी राज्य सरकारें अनुसूचित *जातियों और अनुसूचित जनजातियों* के उद्धार के लिए योजना प्रक्रिया के अंतर्गत और उसके बाहर कई योजनाएँ और कार्यक्रम बनाते और लागू करते रहे हैं। ये कार्यक्रम शिक्षा, कौशल, रोज़गार के अवसर और उन क्षेत्रों के विकास से संबंधित हैं जहाँ ये लोग संकेंद्रित हैं।

शिक्षा के क्षेत्र में सभी राज्यों में अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के लिए उच्च स्तर तक शिक्षा निःशुल्क कर दी गई है। विभिन्न शिक्षा संस्थाओं में आमतौर पर जनसंख्या के प्रतिशत के अनुसार इनके लिए स्थान आरक्षित है। एक 'पुस्तक बैंक' योजना प्रारंभ की गई है जिसके अंतर्गत चिकित्सा विज्ञान, यंत्र विज्ञान, कृषि विज्ञान, पशु विज्ञान और शिल्पी विषयों का अध्ययन करने वाले छात्रों के लिए पुस्तकें प्रदान करने की व्यवस्था भी की गई है। तृतीय पंचवर्षीय योजना के अंतर्गत छात्राओं के लिए छात्रावास योजना प्रारंभ की गई

जिसका उद्देश्य शिक्षा प्राप्त करने की इच्छुक छात्राओं को *आवासीय सुविधा प्रदान करना था।* 1989-90 में इसी प्रकार की एक योजना छात्रों के लिए भी चलाई गई। पूर्व-मैट्रिक, उत्तर-मैट्रिक और उच्चतर शिक्षा के लिए विभिन्न छात्रवृत्ति योजनाएँ भी चलाई गई हैं। इनके अतिरिक्त अन्य कार्यक्रम भी हैं जिनसे अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के शैक्षिक स्तर में सुधार लाने में सहायता मिलेगी।

नौकरियों में आरक्षण के अतिरिक्त अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों को रोज़गार दिलाने में सहायक प्रशिक्षण एवं निपुणता बढ़ाने वाले कई विशेष कार्यक्रम भी प्रारंभ किए गए हैं। चौथी पंचवर्षीय योजना के अंतर्गत अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए विभिन्न प्रतियोगी परीक्षाएँ, जो संघ लोक सेवा आयोग, राज्य लोक सेवा आयोग, सार्वजनिक प्रतिष्ठानों, बैंकिंग सेवा नियुक्ति बोर्ड और अन्य समान अभिकरणों द्वारा आयोजित की जाती हैं, को विशेष रूप से ध्यान में रखते हुए विशेष कोचिंग देना उन कार्यक्रमों में से एक है। गरीबी रेखा के नीचे रहने वाले अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के लोगों के उद्धार के लिए 'राज्य अनुसूचित जाति विकास निगम' भी हैं। 1987 में 'भारत के जनजातीय सहकारी बाज़ार विकास संघ' की स्थापना की गई जिसका मुख्य उद्देश्य अनुसूचित जनजातीय समुदायों को विपणन में सहायता देना और उनके लघु वन उत्पाद और अतिरिक्त कृषि उत्पादों की उचित कीमत दिलाकर निजी व्यापारियों के शोषण से बचाना था। 1992-93 में जनजातीय इलाकों में रहने वाले युवकों को किसी भी रोज़गार या स्वरोज़गार के लिए तैयार करने हेतु व्यावसायिक प्रशिक्षण केंद्रों की स्थापना की गई। नौवीं योजना अवधि (1997-2002) में 'आदिम जनजाति समूह' के विकास के लिए एक अलग कार्य योजना की व्यवस्था की गई।

बाबा साहेब डॉ. अम्बेदकर संस्था

शिक्षा और रोज़गार के अतिरिक्त अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के सशक्तिकरण के लिए भी कई कार्यक्रम चलाए गए हैं। मार्च 1992 में बाबा साहब डॉ. अम्बेदकर संस्था की स्थापना इस दिशा में एक महत्त्वपूर्ण कदम था। डॉ. अम्बेदकर की जन्म शताब्दी समारोह के दौरान निर्धारित योजनाओं और कार्यक्रमों का प्रबंधन, प्रशासन और कार्यान्वयन का उत्तरदायित्व इस संस्था को सौंपा गया है। इन कार्यक्रमों में मुख्य हैं : कमज़ोर वर्ग की सामाजिक समझ और उद्धार के लिए डॉ. अम्बेदकर राष्ट्रीय पुरस्कार, शोषितों एवं दलितों के सामाजिक बदलाव, सामंजस्य, समता, न्याय और मानव गरिमा के लिए डॉ. अम्बेदकर अंतर्राष्ट्रीय पुरस्कार एवं डॉ. अम्बेदकर के स्मारक की स्थापना।

जनजातीय शोध संस्थान

कुछ राज्यों ने शोध, शिक्षा, आँकड़ों का संग्रह, प्रशिक्षण, गोष्ठी, कार्यशाला, जनजातीय योजना की तैयारी के लिए व्यावसायिक निवेश, जनजातीय साहित्य का प्रकाशन, जनजातीय प्रथागत कानून का वर्गीकरण इत्यादि कार्यों के लिए जनजातीय शोध संस्थानों की स्थापना की है। पाँचवी पंचवर्षीय योजना के अंतर्गत जनजातीय योजना की रणनीति उभरकर सामने आई। यह दोहरे उद्देश्य पर आधारित है : (i) कानूनी और प्रशासनिक समर्थन के द्वारा जनजातीय हितों की रक्षा; (ii) योजना कार्यक्रमों के द्वारा जनजातियों के जीवन-स्तर में सुधार लाने के लिए विकास प्रयासों को प्रोत्साहन। वर्तमान में 194 एकीकृत जनजातीय विकास योजनाएँ चल रही हैं।

अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों की स्थिति

अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के कल्याण, विकास और सशक्तिकरण से संबंधित सांविधानिक और कानूनी प्रावधान तथा चलाई गई कुछ योजनाएँ और कार्यक्रम की उपरोक्त विवेचना से यह स्पष्ट हो जाता है कि इन समुदायों को न केवल भारत के सामान्य नागरिक के समकक्ष लाया जा चुका है बल्कि उन्हें अपनी पारंपरिक निम्न स्तरीय और अमानवीय स्थिति से निकलने के लिए विशेष सुविधाएँ, वरीयता और छूट भी दी गई है।

यह सत्य है कि सांविधानिक प्रावधानों और अनेक योजनाओं के बावजूद अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजातियों की आर्थिक दशा में विशेष तौर पर गाँवों में कुछ अधिक सुधार नहीं आया है। इन समुदायों में निर्धनता, अशिक्षा, अभाव-ग्रस्तता, दमन, गुलामी काफी बड़े हिस्से में अब भी अक्षुण्ण है। कानून द्वारा प्रतिबंधित होने पर भी छुआछूत काफी प्रचलित है। भारत के बंधुआ मज़दूर प्रायः अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति वर्ग से आते हैं। अनुसूचित जाति का केवल एक विशिष्ट वर्ग ही सरकारी नीतियों और कल्याण कार्यक्रमों का लाभ उठा पाया है।

अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों की इस शोचनीय स्थिति के कई कारण हैं। पहली समस्या यह है कि सांविधानिक और योजना स्तर पर अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के कल्याण के प्रावधान और योजनाएँ पर्याप्त सशक्त तो हैं लेकिन कार्यान्वयन के स्तर पर वे ढीले पड़ जाते हैं। अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति आयुक्त, योजना आयोग और अन्य अभिकरणों व प्रतिवेदनों में यह कहा गया है कि संसद द्वारा आवश्यक धन उपलब्ध कराने के बावजूद, राज्य के अधिकारी और प्रशासनिक तंत्र कल्याण कार्यक्रमों को लागू करने के लिए अपर्याप्त हैं और ये ही कार्यान्वयन के स्तर पर इसकी असफलता के लिए उत्तरदायी हैं।

दूसरी समस्या अपर्याप्त कोष और भ्रष्टाचार की है। प्रारंभिक दौर में या तो योजनाओं और कार्यक्रमों के लिए पर्याप्त धन उपलब्ध नहीं कराया जाता था या आबंटित धन उपलब्ध नहीं हो पाता था। कई बार कोष का महत्त्वपूर्ण अनुपात लाभभोगीयों तक नहीं पहुँच पाता। भूमि सुधार की विफलता इसका ज्वलंत उदाहरण है। इस विफलता ने विशेषतौर पर अनुसूचित जातियों को भूमि से वंचित कर दिया है और उन्हें बड़े किसानों और जमींदारों पर आश्रित कर दिया है। जनजातियों के विकास के परिपेक्ष्य में देखा गया है कि अधिकारी वर्ग, जिनका प्रशिक्षण औपनिवेशिक परंपरा में हुआ है और जिनका काम कानून-व्यवस्था की रक्षा करना है, जनजातियों के सामाजिक, सांस्कृतिक और भाषा की परंपरा एवं मूल्यों से अनभिज्ञ हैं तथा उनकी उम्मीदों से अछूता रहते हुए जनजातियों के रक्षक की अपेक्षा शोषक बनकर रह गए हैं।

प्रशासनिक उदासीनता और कोषाभाव की समस्याएँ काफी हद तक योजना की समस्याओं से ही जुड़ी हैं। आमतौर पर योजना एकतरफा, खंडित और मध्यमवर्गीय या विशिष्ट वर्ग-अभिमुखी है, न कि जन-अभिमुखी। राजनीतिक स्तर पर निर्णय मतों को ध्यान में रखकर लिए जाते हैं न कि दूरगामी परिणामों को ध्यान में रखकर। इसका एक परिणाम यह हुआ है कि कानून ने आयोगों की स्थापना तो की है और अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजातियों के विरूद्ध अपराधों को रोकने के लिए छूआछूत विरोधी कानून तो बनाए गए हैं, परंतु इनके प्रावधानों में कोई दम नहीं है और न ही न्याय दिलाने के लिए कारगर तंत्र की स्थापना की गई है। विशेषतौर पर अनुसूचित जनजातियों के मामले में नियोजकों ने

जनजातीय संस्कृति, भाषा, धर्म, रीति-रिवाजों और भूमि संबंधी अधिकारों को नहीं समझा। इसीलिए, नियोजक अपने ही ढंग से राष्ट्रीय योजनाओं के अंतर्गत उनके लिए योजनाएँ तैयार करते हैं।

पिछले दशक में अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजातियों से संबंधित एक और गंभीर समस्या उभर कर सामने आई है वह है : इन जातियों में उभरती हुई जागरुकता एवं अधिकारों के लिए उनके संघर्ष। परिणामस्वरूप तनाव बढ़ने के साथ-साथ संगठित गुटों द्वारा एक दूसरे के प्रति हिंसा भी बढ़ रही है। नौकरशाही और पुलिस का व्यवहार ऐसा है कि इस प्रतिघात को उतनी सख्ती के साथ नहीं कुचला जाता जितनी आवश्यकता है। वास्तव में कई मामलों में पुलिस और दूसरे अधिकारियों की इस तरह के अत्याचारों में मिलीभगत होती है।

इस तरह संविधान के अनुच्छेद 17, 'छुआछूत अपराध अधिनियम' और 'नागरिक अधिकार रक्षा अधिनियम' के बावजूद कई स्थानों पर (केवल गाँवों में ही नहीं शहरों में भी) छुआछूत खुलेआम प्रचलित है। इन सब के परिणामस्वरूप उन समूहों में एक अलगाववादी प्रवृत्ति पैदा हो रही है जो जनजातीय और दलित आंदोलनों को जन्म देती है। ये आंदोलन न्याय की तलाश में सांविधानिक तथा असांविधानिक दोनों तरीकों का इस्तेमाल करते हैं और इस प्रकार भारत की राजनीतिक प्रक्रिया में अन्य नए मुद्दे पैदा हो जाते हैं।

अन्य पिछड़े वर्गों का कल्याण

भारत में अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के अतिरिक्त अन्य कमज़ोर वर्ग के लोग भी हैं जो आर्थिक, सामाजिक और शैक्षिक दृष्टिकोण से पिछड़े हुए हैं। वे अन्य पिछड़े वर्ग (ओ.बी.सी.) के रूप में जाने जाते हैं। संविधान का अनुच्छेद 340, सरकार को यह अधिकार देता है कि वह एक आयोग का गठन करे जिसका काम अन्य पिछड़े वर्गों की स्थिति का आकलन कर उसके बारे में सुझाव देना होगा।

यह स्पष्ट करना आवश्यक है कि संविधान 'पिछड़े वर्ग' शब्द का इस्तेमाल करता है। इसका सिर्फ यह अर्थ है कि वह कोई भी पिछड़ा व्यक्ति नहीं है बल्कि एक ऐसे व्यक्तियों का समूह है जिनमें पिछड़ेपन के सामान्य लक्षण हों। संविधान यह स्पष्ट नहीं करता कि कौन सा समूह पिछड़े वर्ग के अंतर्गत आता है। सरकार ने दो 'पिछड़ा वर्ग आयोगों' की नियुक्ति की थी। इन आयोगों ने पिछड़े वर्गों को समुदायों और जातियों के आधार पर पहचानने का मापदंड प्रस्तुत किया।

पहले 'पिछड़ा वर्ग आयोग' की नियुक्ति सन् 1953 में काका साहेब कालेलकर की अध्यक्षता में हुई थी। इस आयोग ने पिछड़े वर्ग को पहचानने के चार मापदंड प्रस्तुत किए : (i) हिन्दू समाज की परंपरागत जाति व्यवस्था में निम्न स्थिति; (ii) किसी जाति या समुदाय में सामान्य शैक्षिक प्रगति का अभाव; (iii) सरकारी सेवा में अपर्याप्त प्रतिनिधित्व; (iv) व्यापार, वाणिज्य और उद्योग में व्यापक अनुपस्थिति। कालेलकर आयोग ने इस आधार पर 2,399 जातियों और समुदायों को पिछड़े वर्ग में रखा। क्योंकि आयोग के भीतर आपस में मतभेद था, इसलिए सरकार ने आयोग की सिफारिशों को नहीं माना।

दूसरे 'पिछड़े वर्ग आयोग' की नियुक्ति 1978 में बी. पी. मंडल की अध्यक्षता में हुई। इसीलिए उसका नाम मंडल आयोग रखा गया। इस आयोग के पिछड़ेपन के 11 सूचक बनाए : चार जातिगत सामाजिक पिछड़ेपन से, तीन शैक्षिक पिछड़ेपन और चार आर्थिक पिछड़ेपन से संबंधित थे। आयोग के विचार में पिछड़ापन जाति से जुड़ा था। तदनुसार इसने 3,743 जातियों को उपरोक्त सूचक के अनुसार

पिछड़े वर्ग में रखा। तब से इन जातियों को अन्य पिछड़े वर्ग (ओ.बी.सी.) के नाम से जाना जाता है। ये अनुसूचित जातियों से भिन्न हैं।

आयोग ने सरकारी नौकरियों, सार्वजनिक प्रतिष्ठानों, राष्ट्रीयकृत बैंकों, विश्वविद्यालयों और इससे संबद्ध महाविद्यालयों और सरकारी सहायता प्राप्त निजी क्षेत्र की कंपनियों में 27 प्रतिशत नौकरियाँ अन्य पिछड़े वर्गों के लिए आरक्षित करने का सुझाव दिया। केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा संचालित वैज्ञानिक, तकनीकी और व्यावसायिक शिक्षा संस्थानों में इस वर्ग के छात्रों के लिए कुछ स्थान के आरक्षण की भी सिफारिश की गई। आयोग ने अन्य पिछड़े वर्गों के आर्थिक और व्यवसायिक विकास के भी सुझाव दिए।

अगस्त 1990 में, भारत सरकार ने मंडल आयोग की सिफारिशों को स्वीकार करने की घोषणा की । तब से केंद्र सरकार की नौकरियों में 27 प्रतिशत आरक्षण और राज्य सरकारों की नौकरियों में आरक्षण का प्रतिशत प्रत्येक राज्य में अलग-अलग लागू किया गया है। इसके अतिरिक्त पिछड़े वर्गों के कल्याण के लिए अन्य योजनाएँ भी बनाई और चलाई जा रही हैं। इनमें से कुछ निम्नलिखित हैं :

राष्ट्रीय पिछड़ावर्ग वित्त और विकास निगम

एक निगम के रूप में इस संस्था का गठन भारत सरकार द्वारा जनवरी 1992 में हुआ। इसका उद्‌देश्य गरीबी रेखा के नीचे रहने वाले पिछड़े वर्गों के सदस्यों को रियायती दर पर ऋण उपलब्ध कराना था। निगम ने पिछड़े वर्गों की योग्य महिलाओं के लिए भी 'स्वर्णिमा' नामक एक विशेष योजना चलाई।

अन्य पिछड़े वर्गों के लिए योजनाएँ

1998-99 से अन्य पिछड़े वर्गों के कल्याण के लिए निम्नलिखित योजनाएँ चलाई गई हैं :

(i) पूर्वपरीक्षा कोचिंग : अन्य पिछड़े वर्गों के उन उम्मीदवारों के लिए कोचिंग जिनके पिता/अभिभावक की वार्षिक आमदनी एक लाख रुपए से कम है;

(ii) अन्य पिछड़े वर्ग के छात्र एवं छात्राओं के लिए छात्रावास;

(iii) पूर्व-मैट्रिक छात्रवृत्तियाँ;

(iv) उत्तर-मैट्रिक छात्रवृत्तियाँ;

(v) स्वयंसेवी संस्थाओं को सहायता : इस योजना का संबंध उन स्वयंसेवी संस्थाओं से है जो अन्य पिछड़े वर्ग की शैक्षिक और आर्थिक स्थिति में सुधार लाकर उन्हें उचित रोज़गार दिला सकें।

उपरोक्त कथन के अनुसार यह स्पष्ट हो जाता है कि अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के अतिरिक्त सरकार ने अन्य पिछड़े वर्ग के कल्याण के लिए भी पर्याप्त प्रयास किए हैं। कुछ पर्यवेक्षक यह अनुभव करते है कि कई जातियाँ जो आर्थिक रूप से संपन्न है वे राजनीतिक कारणों से 'अन्य पिछड़े वर्गों' (ओ.बी.सी.) के नाम पर लाभ उठा रही हैं जबकि ऐसे लोग जो, सही अर्थों में आर्थिक रूप से पिछड़े हैं परंतु तकनीकी रूप से संकेत (ओ.बी.सी.) के अंतर्गत नहीं आते हैं, वे इस लाभ से वंचित रह जाते हैं। इन पर्यवेक्षकों के अनुसार भारतीय संविधान यह सुझाव देता है कि पिछड़ेपन की पहचान वर्ग के हिसाब से होनी चाहिए, न कि जाति या जनजाति के आधार पर। इसलिए, वे पिछड़ेपन के लिए आर्थिक मापदंड को उपयोग में लाने की राय देते हैं।

सर्वोच्च न्यायालय ने 16 नवंबर 1992 के अपने फैसले में आरक्षण के लिए जातीय मापदंड को महत्त्वपूर्ण माना। साथ ही, यह अनुभव किया कि पिछड़े वर्गों के अंतर्गत ऐसे लोग जो आर्थिक रूप से संपन्न हैं वे निश्चित तौर पर सामाजिक रूप

से भी आगे हैं या ऐसे लोग, जिन्हें उच्च सामाजिक प्रतिष्ठावाले पद मिले हुए हैं, उन लोगों को अन्य पिछड़े वर्गों के लिए सुरक्षित आरक्षण सुविधाओं से वंचित कर दिया जाना चाहिए। एक बार जब वे सामाजिक रूप से आगे बढ़ जाते है इसका अर्थ यह है कि वे आर्थिक और शैक्षिक दृष्टि से भी पिछड़े वर्ग के अंतर्गत नहीं रह जाते। साथ ही, निर्णय में यह भी सुझाया गया कि उन लोगों को भी जो सर्मथ हैं या जिन्होंने दूसरे लोगों के साथ प्रतिस्पद्र्धा करने की पर्याप्त क्षमता हासिल कर ली है, पिछड़े वर्ग की श्रेणी से निकाल देना चाहिए। इसे संपन्न तबके (Creamy Layer) के सिद्धांत पर आधारित निष्कासन का नियम बताया गया है। इस निर्णय का तात्पर्य यह है कि : (i) यद्यपि पिछड़ेपन के निर्धारण के लिए जाति एक आवश्यक शर्त है परंतु अब यह पर्याप्त नहीं है; (ii) मौजूदा पहचान के वर्तमान मापदंड के साथ-साथ आर्थिक मापदंड भी प्रयुक्त होना चाहिए।

उपरोक्त विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि राष्ट्रीय आंदोलन के दौरान की गई प्रतिबद्धताएँ और भारत के संविधान की प्रस्तावना के अंतर्गत भारतीय नागरिकों को न्याय, स्वतंत्रता और समानता दिलाने के लिए संविधान में कई प्रावधान हैं। साथ ही, हज़ारों वर्षो से मात्र जन्म के आधार पर न्याय से वंचित वर्गों के लिए कई कल्याणकारी योजनाएँ चलाई गई हैं। ऐसा किया जाना आवश्यक समझा गया क्योंकि सामाजिक-आर्थिक न्याय का अर्थ है अन्यायपूर्ण सामाजिक ढाँचे और यथास्थिति को नकारना। इस सच्चाई के बारे में दो मत नहीं हो सकते कि भारत में जाति प्रथा एक श्रेणीबद्ध एवं स्तरीय समाज की ओर संकेत करती है जहाँ लोगों का विभाजन और वर्गीकरण मात्र जन्म के आधार पर किया जाता है। इसलिए इसका परिणाम है सामाजिक असमानता, अत्यधिक बेरोज़गारी और निर्धनता के कारण पिछड़े वर्ग के लोगों की दशा बद से बदतर होना।

संविधान में इसका उल्लेख मात्र काफी नहीं था कि भारत के सभी नागरिक स्वतंत्र और समान हैं बल्कि उसके लिए ऐसी स्थिति और वातावरण बनाने की भी आवश्यकता थी जिससे कि लोग सदियों पुरानी यातनापूर्ण व्यवस्था से बाहर निकल सकें। अत: अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और अन्य पिछड़े वर्गों के कल्याण के लिए विविध योजनाओं और कार्यक्रमों को अपनाया गया। वर्तमान में केंद्र और राज्य दोनों सरकारों द्वारा अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजातियों के कल्याण पर विशेष ध्यान दिया जा रहा है। निरंतर चल रहे पंचवर्षीय योजनाओं में उनके कल्याण के लिए विशेष कार्यक्रमों का प्रावधान है और इन कार्यक्रमों के लिए निवेश में निरंतर वृद्धि हो रही है। अब बड़ी संख्या में अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और अन्य पिछड़े वर्ग के लोग विभिन्न स्तर की सरकारी नौकरियों, शैक्षिक संस्थाओं, संसद, राज्य विधान सभाओं और स्थानीय स्वशासी संस्थाओं में कार्यरत हैं। सामाजिक संस्थाओं में भी उनकी पहुँच है। लेकिन दुर्भाग्यवश देश के विभिन्न भागों में रहने वाले इन जातियों के अंतर्गत बहुत से लोग अभी भी भेदभाव, सामाजिक वर्जना और यातना के शिकार हैं। वे अभी भी अशिक्षा, अत्यधिक विपन्नता और सामाजिक उदासीनता के माहौल में रह रहे हैं। आज भी भारत में काफी लोगों की मानसिकता जातिगत ऊँच-नीच की भावना से ग्रसित है। ग्रामीण क्षेत्र में अभी भी कई जगह अनुसूचित जातियों के लोग परंपरागत रूप से निकृष्ट काम करते आ रहे हैं। वे प्रताड़ना और हिंसा के शिकार होते हैं ; उन्हें कभी-कभी चुनाव में मतदान नहीं करने दिया जाता और वे अपनी भूमि से भी वंचित हैं। इसके कई कारण हैं

जिनमें राजनीतिक इच्छाशक्ति का अभाव, दोषपूर्ण योजना, प्रशासनिक उदासीनता, साधनों की कमी और सर्वव्यापी भ्रष्टाचार शामिल हैं। हालाँकि लोकतंत्र की वजह से सार्वभौमिक मताधिकार के कारण तथाकथित निम्न जाति और जनजाति के लोग अपनी दुर्दशा और अधिकारों के प्रति सजग हो रहे हैं। वे लोग न्याय की माँग करते हुए अपनी स्थिति में बदलाव चाहते हैं। फलस्वरूप, एक ओर राज्य उन लोगों के कल्याण के लिए कारगर कदम उठाने पर बाध्य हो रहा है और दूसरी ओर कुछ उच्च जाति के लोगों, जो उनकी यथास्थिति में बदलाव नहीं चाहते, प्रतिघात की स्थिति उत्पन्न कर रहे हैं।

यह जानना हमारे लिए महत्त्वपूर्ण है कि इस श्रेणीबद्ध जाति प्रथा के पीछे धार्मिक, वैज्ञानिक या कोई अन्य औचित्य नहीं है। जाति प्रथा की कठोरता केवल न्याय, समानता और स्वतंत्रता के आदर्शों के ही विरूद्ध नहीं है बल्कि राष्ट्र के विकास के लिए भी एक बहुत बड़ी बाधा है। हमें अपनी सोच बदलनी होगी, लोकतांत्रिक, लोककल्याणकारी राज्य और समाज के नियमों और मूल्यों को स्वीकारना होगा और सुव्यवस्थित समान न्याय व्यवस्था के लिए काम करना होगा। इसमें राज्य अकेले कुछ नहीं कर सकता। आवश्यकता इस बात की है कि समाज में जागृति आए और समाज के प्रबुद्ध और शिक्षित वर्ग इस कार्यक्रम को अपना समर्थन और सहयोग दें।

अभ्यास

1. भारतीय संविधान में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के कल्याण के लिए क्या व्यवस्था की गई है? विवेचना कीजिए।
2. 'अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति राष्ट्रीय आयोग' के कार्यों का उल्लेख कीजिए।
3. अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के कल्याण के लिए सरकार द्वारा चलाए जा रही विभिन्न योजनाओं का परीक्षण कीजिए।
4. 'अन्य पिछड़े वर्गों' के कल्याण के लिए सरकार ने क्या कदम उठाए हैं?
5. मंडल आयोग के प्रतिवेदन के महत्त्व की चर्चा कीजिए।
6. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :

    (i) बाबा साहेब अम्बेदकर संस्था

अध्याय 11

कमज़ोर वर्ग का विकास : महिलाएँ

भारत ही नहीं अपितु विश्व के बहुत सारे देशों में समाज का एक महत्त्वपूर्ण वर्ग जिसे न्याय से वंचित रखा गया है, वह है महिला वर्ग। सदियों से वे सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक जीवन से बहिष्कृत होती रही हैं। महिलाओं को निम्न श्रेणी में रखकर समाज के हर स्तर पर यातनापूर्ण और असमान मानवीय संबंधों को प्रोत्साहन दिया गया। इस बात पर भी बल दिया जा रहा है कि महिलाएँ, जो विश्व जनसंख्या का आधा भाग हैं, उनकी समस्या पूरे समाज की समस्या है। वर्तमान आर्थिक, राजनीतिक और सामाजिक स्थितियों में परिवर्तन उनकी वास्तविक आवश्यकताओं की संतुष्टि में बाधक संरचनाओं और व्यवहार को बदलने के प्रयासों का अनिवार्य अंग होना चाहिए। इस प्रकार कोई भी विकास या सामाजिक न्याय की प्रक्रिया जो महिलाओं की स्थिति सुधारने की आवश्यकता पर ध्यान नहीं देती तथा और अधिक कारगर तरीके या रणनीतियाँ जो महिलाओं को समाज और देश के विकास में पुरुषों के समान सक्रिय रूप से हिस्सा लेने में मदद नहीं करतीं, उन्हें उचित नहीं माना जा सकता। भारत भी इसका अपवाद नहीं है।

भारत में महिलाओं का कल्याण

भारत में सदियों से महिलाओं ने जीवन के हर क्षेत्र में असमान व्यवहार पाया है। भारतीय समाज भी अनेक प्रतिष्ठित समाजों की भाँति एक पितृ प्रधान समाज है। इतिहास के क्रम में भी महिलाओं की इस स्थिति का विरोध हुआ है। विशेषकर भक्ति आंदोलन के दौरान मध्यकालीन संतों और समाज सुधारकों ने महिलाओं के उत्थान के प्रश्न का मामला उठाया था, परंतु इसका विशेष प्रभाव नहीं पड़ा।

ब्रिटिश औपनिवेशिक काल में उदारवादी विचारों और कुछ मामलों में ब्रिटिश शासन की प्रतिक्रिया स्वरूप भारत में कई सुधारवादी आंदोलनों का आविर्भाव हुआ। ब्रह्म समाज, आर्य समाज, प्रार्थना समाज तथा अन्य अनेक आंदोलनों ने महिलाओं के प्रति अन्याय का प्रश्न उठाया। जैसा कि सर्वविदित है कि राजा राममोहन राय ने बाल विवाह और सती प्रथा की भर्त्सना की और महिला उद्धार के लिए कार्य किया। 19वीं शताब्दी में सरकार द्वारा कई सामाजिक कानून पारित हुए जैसे — 1829 में सती प्रथा उन्मूलन, विधवा पुनर्विवाह अधिनियम (1856), सिविल मैरिज अधिनियम (1872)। 19वीं शताब्दी की एक और महत्त्वपूर्ण विशेषता लड़कियों की शिक्षा का प्रयास है।

राष्ट्रीय आंदोलन के दौरान भी भारतीय महिलाओं की छुपी हुई असीम क्षमता को बाहर आने का अवसर मिला। गांधी जी ने महिलाओं को पर्दा त्यागकर राजनीति में भाग लेने का आह्वान किया। 1917 में एक महिला प्रतिनिधिमंडल ने भारत

सचिव से मिलकर महिला मताधिकार की माँग की। 1927 में महिला कल्याण और विकास के लिए 'अखिल भारतीय महिला सम्मेलन' की स्थापना की गई।

समाज सुधार और राष्ट्रीय आंदोलन के फलस्वरूप महिलाओं की दुर्दशा और उनके उद्धार के संबंध में जागरुकता आई लेकिन सामान्यतया उनके प्रति सामाजिक व्यवहार में कोई विशेष अंतर नहीं आया। विशेषकर ग्रामीण क्षेत्रों में कुछ महत्त्वपूर्ण सामाजिक कानूनों के बावजूद संपत्ति, विरासत जैसे कानून अभी भी महिलाओं के विरुद्ध हैं। आमतौर पर स्वतंत्रता के समय वे सामाजिक-आर्थिक प्रक्रिया की मुख्यधारा में सम्मिलित नहीं थीं तथा वास्तव में समाज में उन्हें उचित स्थान प्राप्त नहीं था।

स्वतंत्र भारत में महिला कल्याण

उपरोक्त विवेचना से यह स्पष्ट हो जाता है कि स्वतंत्रता से पूर्व भी महिलाओं के लिए न्याय और विकास का एक महत्त्वपूर्ण प्रश्न था। तदानुसार स्वतंत्र भारत में यह विकास योजना का एक केंद्र बन गया।

भारतीय संविधान के अंतर्गत मौलिक अधिकार और नीति निदेशक तत्त्वों की धाराओं में इन विचारो को एक ठोस स्वरूप दिया गया। अनुच्छेद 14 सबको कानून के समक्ष समानता और कानून के संरक्षण का अधिकार देता है। इसका स्पष्ट अर्थ है कि कानून महिलाओं के विरुद्ध भेदभाव नहीं कर सकता।

अनुच्छेद 15 केवल धर्म, प्रजाति, जाति, लिंग या जन्म स्थान के आधार पर भेदभाव की मनाही ही नहीं करता अपितु राज्य को महिलाओं और बच्चों के लिए विशेष व्यवस्था करने की शक्ति भी प्रदान करता है। इसका अर्थ है कि आवश्यकता पड़ने पर महिलाओं और बच्चों के पक्ष में अन्य किसी अनुच्छेद के विरुद्ध पक्षपात भी किया जा सकता है। इस प्रकार अनुच्छेद 16 सार्वजनिक रोज़गारों मे महिलाओं को समान अवसर का गारंटी देता है।

अनुच्छेद 19 महिलाओं सहित सभी नागरिको को भाषण और अभिव्यक्ति, एक जगह एकत्र होने संस्था या संघ बनाने, भारत के किसी भी प्रदेश मे स्वतंत्र रूप से घूमने, कहीं भी रहने और बसने तथा कोई भी व्यवसाय या रोज़गार करने का अधिकार देता है।

इस प्रकार मौलिक अधिकार महिलाओं को जीवन के हर क्षेत्र में पुरुषों और समाज के अन्य वर्गों के समान और स्वतंत्र बनाते हैं। इसके अलावा मौलिक अधिकार राज्य को, महिलाओं और बच्चो के लिए विशेष सुविधा प्रदान करने का अधिकार भी देते हैं। राज्य के नीति निदेशक तत्त्वों के अंतर्गत महिलाओं को विशेष सुविधाएँ प्रदान की गई हैं जो ये हैं :

(i) पुरुष एवं महिलाओं को समुचित जीविकोपार्जन का समान अधिकार है (अनुच्छेद 39);
(ii) पुरुष एवं महिलाओं के समान कार्य के लिए समान वेतन (अनुच्छेद 39);
(iii) काम करने वाले पुरुषों एवं महिलाओं के स्वास्थ्य एवं सामर्थ्य तथा अल्प आयु के बच्चों का दुरूपयोग न हो और नागरिकों को आर्थिक मजबूरी के कारण अपनी आयु और सामर्थ्य के प्रतिकूल कोई अनुपयुक्त कार्य न करना पड़े (अनुच्छेद 39);
(iv) कार्य करने की न्यायोचित और मानवीय स्थितियों और प्रसूति सुविधा का प्रावधान।

राज्य पर इन सभी सकारात्मक और नकारात्मक उत्तरदायित्त्वों के अतिरिक्त संविधान ने (1976 के 42 वें संशोधन के बाद) सभी नागरिकों के लिए कुछ मौलिक कर्तव्य भी निर्धारित किए हैं, इनमें से एक है "महिलाओं की गरिमा के विरुद्ध व्यवहार

का परित्याग'' (अनुच्छेद 51ए)। जैसा कि पहले बताया जा चुका है भारत का संविधान सार्वभौम मताधिकार का अधिकार प्रदान करता है। इस प्रकार महिलाओं को मतदान करने और चुनाव लड़ने का समान अधिकार है।

कल्याण और विकास नीतियाँ

महिलाओं के कल्याण और विकास के प्रयास दो स्तरों पर प्रारंभ किए गए हैं। पहला है कानून को लागू करना और दूसरा है कल्याण कार्यक्रमों एवं परियोजनाओं का निर्माण।

कानून

कानून लागू करने का अर्थ है, बदलाव और विकास के यंत्र के रूप में कानून का प्रयोग। इस संदर्भ में पिछले पाँच दशकों में असमानता हटाने तथा कल्याण की परिस्थितियाँ तैयार करने की दृष्टि से कई कानून लागू किए गए हैं। उनमें से संसद द्वारा पारित कुछ महत्त्वपूर्ण कानून हैं : विशेष विवाह अधिनियम 1954, हिंदू विवाह अधिनियम 1955, हिंदू दत्तक-ग्रहण एवं भरण-पोषण अधिनियम 1956, दहेज निषेध अधिनियम 1961, गर्भपात अधिनियम 1971, समान भत्ता अधिनियम 1976, बाल विवाह पर रोक (संशोधन) अधिनियम 1978, अपराधी कानून (दूसरा संशोधन) अधिनियम 1985, और दहेज निषेध (संशोधन) अधिनियम 1984।

विधायिका द्वारा लागू इन कानूनों के अतिरिक्त, न्यायपालिका के कुछ विद्यमान कानूनों की व्याख्या महिलाओं के अत्यंत अनुकूल कर रही है। सर्वोच्च न्यायालय ने नवंबर 1995 के एक ऐतिहासिक निर्णय में, एक मृतक की पत्नी और उसकी बेटी को उसके द्वारा छोड़ी गई संपत्ति में बराबर का हिस्सा दिलवाया। न्यायिक सक्रियतावाद की दृष्टि से 'शाह बानों और अन्य' जैसे मामलों में न्यायपालिका का निर्णय, मुस्लिम निजी कानूनों को सुधारने की दिशा में बहुत महत्त्वपूर्ण निर्णय रहा है।

कल्याणकारी योजनाएँ

कानूनों को लागू करने के अतिरिक्त महिलाओं को शिक्षा, कौशल विकास, रोज़गार, विशेष आवश्यकताओं की पूर्ति, लिंग संवेदनशीलता आदि में सुविधा प्रदान करने के लिए कई कार्यक्रम और योजनाएँ बनाने और लागू करने के प्रयास भी किए गए हैं। महिला कल्याण और विकास, पंचवर्षीय योजनाओं का एक महत्त्वपूर्ण अंग रहा है।

1953 में भारत सरकार ने केंद्रीय सामाजिक कल्याण समिति की स्थापना की जिसका उद्देश्य महिलाओं, बच्चों और शोषित वर्गों के कल्याण एवं विकास सेवाओं को राष्ट्रव्यापी अनुदान सहायता के द्वारा बढ़ावा देना था। इस समिति के प्रतिरूप राज्यों में भी हैं।

केंद्र में 1985 में अलग से महिला एवं शिशु विकास विभाग का गठन किया गया जिसका कार्य महिलाओं को अलग पहचान दिलाना और उनके विकास से संबंधित विषयों को मुख्य मुद्दा बनाना था। महिला शिक्षा की नीति के क्षेत्र में राष्ट्रीय शिक्षा नीति — 1986 ऐतिहासिक है। इसके फलस्वरूप राष्ट्रीय शिक्षा नीति की कारवाई के अनुसार कार्यान्वयन रणनीति की प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित हैं :

(i) महिलाओं के सशक्तिकरण के लिए पूरी शिक्षा व्यवस्था को सकारात्मक हस्तक्षेप की भूमिका के अनुकूल बनाना;

(ii) महिलाओं का दर्जा बढ़ाने और हर क्षेत्र में उनके विकास को बढ़ावा देने के सक्रिय कार्यक्रमों को अपनाने हेतु शिक्षा संस्थाओं को प्रोत्साहित करना;

(iii) लिंग रूढ़िवादिता को मिटाते हुए बहुपयोगी तकनीकी और व्यवसायिक शिक्षा के हर

स्तर पर महिलाओं के प्रवेश का मार्ग प्रशस्त करना;

(iv) एक गतिशील प्रबंधन व्यवस्था तैयार करना जो इस आदेश द्वारा कई चुनौतियों का मुकाबला करने में सक्षम हो।

बड़ी संख्या में महिलाओं को रोजगार प्रदान करने वाले पारंपरिक क्षेत्रों जैसे — कृषि, पशुपालन, हथकरघा, उद्योग, हस्तशिल्प, कुटीर एवं ग्रामीण उद्योग तथा रेशम उद्योग में गरीबी रेखा से नीचे रहने वाली महिलाओं के लिए रोज़गार एवं कौशल संवर्द्धन द्वारा रोज़गार के अवसर बढ़ाने के लिए 1987 में महिलाओं के लिए प्रशिक्षण सह रोज़गार कार्यक्रम चलाए गए। 1995 में 'इंदिरा महिला योजना' नाम से एक दूसरा कार्यक्रम चलाया गया जिसका उद्देश्य मूल स्तर पर महिलाओं को संगठित करके निर्णय निर्धारण में उनकी सहभागिता और सशक्तिकरण को सुनिश्चित करना था। अक्तूबर 1998 में 'ग्रामीण महिला विकास और सशक्तिकरण परियोजना' को भी मंजूरी दी गई।

राष्ट्रीय महिला आयोग

महिलाओं के अधिकार और कानूनी अधिकारों की सुरक्षा के लिए 1990 में संसद ने महिलाओं के लिए राष्ट्रीय आयोग की स्थापना करने के लिए एक कानून बनाया। 31 जनवरी 1992 को यह आयोग अस्तित्व में आया। राष्ट्रीय महिला आयोग को सौंपे गए कार्य व्यापक और विविध है जो उनके अधिकार और उन्नति की सुरक्षा संबंधी मामलों के लगभग सभी पहलुओं से जुड़े हैं। इसके आदेशित गतिविधियों में कानून की समीक्षा, अत्याचारों की विशिष्ट व्यक्तिगत शिकायतों में हस्तक्षेप और जहाँ कहीं भी उपयुक्त और संभव हो महिलाओं के हितों की रक्षा के उपाय सम्मिलित हैं।

इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि स्वतंत्रता के बाद महिलाओं की स्थिति को असमानता से समानता तक लाने के जागरूक प्रयास होते रहे हैं। वर्तमान समय में, कानूनी और सांविधानिक रूप से भारत में महिलाओं को पुरुषों के साथ समानता का दर्जा दिया गया है। महिलाएँ किसी भी प्रकार की शिक्षा या प्रशिक्षण, जो उन्हें आजीविका दिला सके को चुनने के लिए स्वतंत्र हैं। वे कोई भी विशेष या उच्च शिक्षा प्राप्त कर सकती हैं। लेकिन जब हम सामाजिक वास्तविकता को देखते हैं तो पता चलता है कि यहाँ एक ओर शहरी शिक्षित महिलाओं का एक छोटा वर्ग ही अधिकृत वैधानिक और उन्नतिशील कार्यक्रमों का लाभ उठा रहा है तो दूसरी ओर समाज में लिंग भेद चला ही नहीं आ रहा है अपितु कुछ मामलों में तो हिंसा और महिलाओं के विरुद्ध अपराध के रूप में यह और भी बदत्तर हो गया है। भारतीय समाज में महिलाओं की स्थिति का मामला बहुत ही गंभीर है और इसकी ओर ध्यान देने की आवश्यकता है।

शिक्षा और रोज़गार

पुरुषों और महिलाओं की स्थिति में कुछ अन्य क्षेत्रों में भी अंतर स्पष्ट दिखाई देते हैं वे क्षेत्र हैं: शिक्षा और रोज़गार। स्वतंत्रता के समय महिलाओं की साक्षरता दर 7.9 प्रतिशत थी जबकि 2001 में यह बढ़कर 54.16 प्रतिशत हो गई जबकि पुरुषों में यह 75.85 प्रतिशत थी। इसके बावजूद अशिक्षित महिलाओं की संख्या इन दशकों में और भी बढ़ गई और इसके कारण हैं — जनसंख्या में वृद्धि तथा लड़कियों को विद्यालयों में दाखिला न दिलाना एवं शिक्षा की औपचारिक व्यवस्था में लड़कियों का स्कूल छोड़ जाना। निरक्षरता एवं शिक्षा के अभाव के कारण रोज़गार, प्रशिक्षण और स्वास्थ्य सुविधाओं

के उपभोग जैसे क्षेत्रों में महिलाओं की सफलता सीमित है।

सामाजिक संकेतक

भारतीय संविधान महिलाओं को न्यायिक और सामाजिक समानता का आश्वासन देता है। लिंग समानता को वास्तविक बनाने के लिए कई कानून भी बनाए गए हैं।

वर्तमान कानूनों का अगर बारीकी से परीक्षण किया जाए तो यह स्पष्ट हो जाता है कि अभी भी कई कानून पुरुषों के पक्ष में ही हैं और इससे भी अधिक महत्त्वपूर्ण यह है कि व्यवहार में महिलाओं के प्रति सामाजिक व्यवहार भेद्भाव पूर्ण ही है।

संपत्ति के मामलें में तत्कालीन कानूनों और न्यायिक निर्णयों के द्वारा महिलाओं को पारिवारिक संपत्ति में आधा हिस्सा मिलने का प्रावधान है लेकिन परिवार के सदस्य बहुत कम मामलों में महिलाओं के साथ न्याय कर पाते हैं। बहुत से दृष्टांतों में महिलाएँ अशिक्षित होती हैं और इसलिए धोखाधड़ी से उन्हें संपत्ति के कानूनी अधिकार से वंचित कर दिया जाता है।

स्पष्टत: महिलाओं की यह स्थिति सांविधानिक प्रावधान या कानूनों या योजनाओं की कमी के कारण नहीं है। इसके कई अन्य कारण भी हैं। पहला कारण है गहरी जड़ जमाई हुई पैतृक व्यवस्था जो पुरुषों को सिर्फ परिवार का मुखिया ही नहीं बल्कि सामाजिक तौर से निर्णय लेने का अधिकार भी देती है। इस पितृ प्रधान व्यवस्था के अंतर्गत सामाजीकरण की प्रक्रिया लड़के और लड़कियों दोनों को अपनी भावी भूमिका को स्वीकारते हुए वयस्क होने पर विवश करता है। एक औसत भारतीय परिवार में लड़कों को लड़कियों की तुलना में अधिक महत्त्व दिया जाता है।

इन सामाजिक कारणों के साथ-साथ हमारी योजना ने वृहद् रूप से महिलाओं के विकास की अवहेलना की है। ये कार्यक्रम एकाकी खंडों में विभक्त हैं, और इससे भी अधिक महत्त्वपूर्ण यह है कि कार्यक्रम बनाए तो गए हैं परंतु पर्याप्त धन की व्यवस्था नही की गई है। इस प्रकार पुरुष प्रधान पारिवारिक ढाँचा, जाति और रक्त संबंध पर आधारित समाज, एकतरफा विकास तथा नियोजन, यथा स्थिति से ग्रसित नौकरशाही द्वारा निर्मित और कार्यान्वित योजना ने समानता और अवसरों के संदर्भ में महिलाओं की स्थिति में अपेक्षित बदलाव नहीं आने दिया है।

सशक्तिकरण के लिए आंदोलन

उपरोक्त विवेचना से यह स्पष्ट है कि पुरुष प्रधान समाज में परिवार के अंतर्गत महिलाओं के प्रति दृष्टिकोण में, मात्र कानून बनाकर या नीतियों के द्वारा बदलाव नहीं लाया जा सकता। इसके लिए महिलाओं को निर्णय लेने और कार्यान्वयन प्रक्रिया में स्वयं को शामिल करने की आवश्यकता है। राजनीतिक निर्णय निर्धारण संस्थाओं और सरकारी ढाँचे से महिलाओं को वंचित रखने ने लिंग आधारित भेदभाव को बढ़ावा दिया है। किसी भी सरकार या राजनीतिक दल ने निर्णय निर्धारण संस्थाओं में महिलाओं की भागीदारी की समस्या को गंभीरता से नहीं लिया हैं।

महिला आंदोलन चुनावी संस्थाओं में महिलाओं के आरक्षण के लिए संघर्ष करता रहा है। 73वें और 74वें संविधान संशोधन से, जिनके द्वारा महिलाओं को पंचायती राज संस्थाओं तथा नगर पालिकाओं एवं नगर निगमों में 33 प्रतिशत आरक्षण प्राप्त हुआ है, इस आंदोलन को केवल

1952 से 1999 तक संसद में महिलाओं का प्रतिनिधित्व

	लोक सभा			राज्य सभा		
साल	सीटें	लोक सभा की महिला सदस्या	महिला संसद सदस्यों का प्रतिशत	सीटें	राज्यसभा* की महिला सदस्या	महिला संसद सदस्यों का प्रतिशत
1952	489	22	4.4	219	16	07.31
1957	500	27	5.4	237	18	07.59
1962	503	34	6.8	238	18	07.56
1967	523	31	5.9	240	20	08.33
1971	521	22	4.2	243	17	07.00
1977	544	19	3.4	244	25	10.25
1980	544	28	7.9	244	24	09.84
1984	544	44	8.1	244	28	11.48
1989	517	27	5.3	245	24	09.80
1991	544	39	7.2	245	38	15.51
1996	543	39	7.2	223	20	08.82
1998	543	43	7.92	245	15	06.12
1999	543	49	9.02	245	19	07.76
औसत	528	35	6.15	238	22	09.00

* राज्य सभा की संरचना हर दो साल पर बदलती है। राज्य सभा की सदस्य संख्या उन्ही सालों की ली गई है जिनसे लोक सभा की तुलना की जा सके। राज्य सभा का औसत इन्हीं सालों पर आधारित है।

स्रोत : सी.एस.डी.एस., दिल्ली (साँख्यिकी इकाई)।

आंशिक सफलता मिली है। संसद और राज्य विधान सभाओं में ऐसे ही आरक्षण के लिए संघर्ष जारी है, लेकिन जहाँ लगभग सभी राजनैतिक दल खुले तौर पर इस माँग का समर्थन करते हैं वहीं जब यह विधेयक संसद के समक्ष पेश होता है तो किसी न किसी प्रकार इसे पारित नहीं होने दिया जाता है।

महिला सशक्तिरण की राष्ट्रीय नीति —2001

2001 में भारत ने महिला सशक्तिकरण के लिए एक राष्ट्रीय नीति घोषित की । इस नीति के मुख्य उद्देश्य निम्नलिखित हैं :

(i) सकारात्मक आर्थिक और सामाजिक नीतियों द्वारा ऐसा वातावरण तैयार करना जिसमें

महिलाओं को अपनी पूर्ण क्षमता को पहचानने का मौका मिले और उनका पूर्ण विकास हो;

(ii) महिलाओं द्वारा पुरुषों की भाँति राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक और नागरिक सभी क्षेत्रों में समान स्तर पर सभी मानवीय अधिकारों और मौलिक स्वतंत्रताओं का कानूनी और वास्तविक उपभोग;

(iii) स्वास्थ्य देखभाल, प्रत्येक स्तर पर उन्नत शिक्षा, जीविका एवं व्यवसायिक मार्गदर्शन, रोज़गार, समान पारिश्रमिक, व्यवसायिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा, सामाजिक सुरक्षा और सार्वजनिक पदों आदि में महिलाओं को समान सुविधाएँ;

(iv) न्याय व्यवस्था को मज़बूत बनाकर महिलाओं के विरूद्ध सभी प्रकार के भेद-भाव का उन्मूलन।

राष्ट्रीय नीति के अनुसार, केंद्रीय तथा राज्य मंत्रालयों को केंद्रीय-राज्य स्तरीय महिला एवं शिशु कल्याण विभागों और राष्ट्रीय एवं राज्य महिला आयोगों के साथ सहभागिता के माध्यम से विचार-विमर्श करके नीति को ठोस कारवाई में परिणत करने के लिए समयबद्ध कार्य योजना बनानी होगी।

राष्ट्रीय नीति दस्तावेज़ वांछित लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए संस्थागत तंत्रों, संसाधन प्रबंधन, वैधीकरण, लिंग संवेदनशीलता, स्वयंसेवी संगठनों तथा अंतर्राष्ट्रीय सहयोग को सशक्त करने की बात भी करता है।

यह कहना व्यर्थ होगा कि महिला सशक्तिकरण की राष्ट्रीय नीति — 2001 पहली बार महिलाओं के विकास और सशक्तिकरण का व्यापक प्रस्ताव प्रस्तुत करती है। अब यह देखना है कि अन्य मामलों की भाँति यह दस्तावेज़ सिर्फ इच्छाओं का दस्तावेज़ मात्र ही रह जाता है या इसका कुछ परिणाम भी सामने आता है।

उपरोक्त विवेचना से यह स्पष्ट हो जाता है कि भारत में स्वतंत्रता प्राप्ति के समय से ही महिलाओं की स्थिति सुधारने के लिए कई नीतियाँ और उपाय अपनाए गए हैं। इन सबके बावजूद, महिलाओं की स्थिति में वांछित सुधार नहीं हो पाया है। महिलाएँ, सामान्य रूप से इन उपायों से विशेष लाभ उठाने की स्थिति में नहीं रही है। इन कानूनों और योजनाओं को यथार्थ में लागू करने में भी उत्साह की कमी रही है। इसलिए यह प्रश्न महत्त्वपूर्ण है कि संविधान द्वारा दिए गए इन अधिकारों, नीतियों एवं उपायों को महिलाओं की पहुँच तक कैसे लाया जाए? केंद्रीय समाज कल्याण बोर्ड एवं विकास जैसे कई अन्य कार्यक्रम महिलाओं के कल्याण के लिए स्थापित किए गए हैं। रोज़गार के माध्यम से आर्थिक आत्मनिर्भरता लाने, आमदनी बढ़ाने, शिक्षा, कौशल प्रशिक्षण और अन्य विकास संबंधी कार्यक्रमों के लिए कई योजनाओं की शुरुआत की गई है। इनको सशक्त करने के लिए सरकार ने कई कानून बनाए हैं। वास्तव में महिलाओं के लिए सामाजिक विधान बनाने की दृष्टि से भारत एक अग्रणी देश है।

हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि किसी भी देश के संपूर्ण विकास के लिए सभी क्षेत्रों में महिलाओं और पुरुषों की अधिकतम भागीदारी की आवश्यकता है। जनसंख्या के लगभग आधे हिस्से की क्षमता का कम उपयोग सामाजिक और आर्थिक विकास के लिए एक गंभीर बाधा है। समय आ गया है कि पुरुष और महिलाएँ दोनों मिथक, थोपी गई परंपराओं और लिंग वरीयता की संकीर्ण धारणाओं से बाहर निकलकर, कंधे से कंधा मिलाकर एक सुखी और सुव्यवस्थित निजी पारिवारिक और सामाजिक जीवन व्यतीत करें।

अभ्यास

1. भारत में महिलाओं के कल्याण से संबंधित मौलिक अधिकार और राज्य के नीति निदेशक तत्त्वों के प्रावधानों का उल्लेख कीजिए।
2. महिलाओं के कल्याण के लिए स्वतंत्रता के बाद से संसद द्वारा पारित किन्हीं तीन अधिनियमों की गणना कीजिए।
3. महिला सशक्तिकरण की राष्ट्रीय नीति – 2001 के मुख्य उद्देश्यों का उल्लेख कीजिए।
4. महिला सशक्तिकरण के साधन के रूप में संसद और राज्य विधान सभाओं में सीटें आरक्षित करने की माँग का परीक्षण कीजिए।
5. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :

   (i) महिला राष्ट्रीय आयोग

   (ii) महिलाओं की शिक्षा और रोजगार संबंधी स्थिति

   (iii) महिलाओं की सामाजिक स्थिति

इकाई IV

भारतीय लोकतंत्र की चुनौतियाँ तथा समाधान

अध्याय 12

असमानता : सामाजिक तथा आर्थिक

हम अनेक बार पढ़ चुके हैं कि संविधान निर्माताओं ने लोक सहभागिता के आदर्शों के आधार पर एक वांछनीय लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्था को ही नहीं अपनाया बल्कि समानता, स्वतंत्रता और सामाजिक न्याय के आदर्शों को प्राप्त करने की कार्यप्रणाली के रूप में भी अपनाया है। ऐसा माना जाता है कि लोकतांत्रिक राजनीतिक व्यवस्था कम-से-कम सिद्धांत में, राष्ट्र के सामाजिक-आर्थिक और राजनीतिक जीवन में बिना जाति, नस्ल, लिंग और सामाजिक उत्पत्ति के भेदभाव के सभी व्यक्तियों की समान सहभागिता सुनिश्चित करती है। भारतीय संविधान की प्रस्तावना, मौलिक अधिकार और नीति निदेशक तत्व के अध्याय यह सुस्पष्ट करते हैं कि संविधान निर्माता संविधान को सामाजिक-आर्थिक न्याय की प्राप्ति के लिए एक यंत्र के रूप में कार्य करते हुए देखना चाहते थे। सामाजिक-आर्थिक न्याय का आधार राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक समानता है।

लोकतंत्र के व्यावहारिक रूप को देखने पर लगता है कि इसकी सफलता के लिए समानता भी एक आवश्यक शर्त है। लोकतंत्र की माँग है कि व्यक्तियों में समानता यथेष्ट मात्रा में हो। समान का तात्पर्य पूर्ण समानता नहीं है। इसका तात्पर्य है कि धन, सामाजिक स्तर, शिक्षा तथा ज्ञान की क्षमता एक व्यक्ति समूह द्वारा दूसरे व्यक्ति समूहों पर स्थायी रूप से आधिपत्य जमाए रखने का कारण न बन सके। अत: लोकतंत्र के विचार और सिद्धांत समानता के सिद्धांत से पृथक नहीं किए जा सकते। यदि लोकतंत्र लोक सहभागिता है तो चुनावी प्रक्रिया में लोगों की औपचारिक सहभागिता समान सहभागिता के अवसर होने का एक सूचक है। सार्थकता की स्थिति को बनाए बिना सार्थक सहभागिता को सुनिश्चित नहीं किया जा सकता। यह सार्थकता सारगर्भित समानता के द्वारा ही आगे बढ़ सकती है। सामाजिक और आर्थिक असमानता की पृष्ठभूमि में अवसर की समानता अथवा राजनीतिक समानता अर्थहीन प्रतीत होती है। अत: राजनीतिक लोकतंत्र के आदर्श के लिए जरूरी है कि उसे सामाजिक और आर्थिक लोकतंत्र का समर्थन प्राप्त हो। भारत में हमने लोकतंत्र को अपनाया ताकि इसके माध्यम से राजनीतिक समानता के साथ-साथ सामाजिक और आर्थिक समानता भी प्राप्त हो सके। लोकतंत्र के सफलतापूर्वक कार्य करने में अंततः हमें सामाजिक और आर्थिक समानता की आवश्यकता भी थी। इसमें किंचित संदेह नही है कि 55 वर्षों की आज़ादी के बाद भी हमारे समाज में गंभीर असमानताएँ

व्याप्त हैं जो लोकतांत्रिक व्यवस्था के लिए एक गंभीर चुनौती हैं।

असमानता

भारत में सामाजिक-आर्थिक असमानता एक लंबे इतिहास की विरासत है। भारत चिरकाल से विश्व का एक पुरातन असमान समाज है। अतीत में भारत में व्याप्त असमानता उस जाति व्यवस्था का परिणाम थी जहाँ पेशे का निर्धारण किसी परिवार अथवा जाति में जन्म के आधार पर होता था। वंचित और हाशिए पर बैठे लोगों को कहा जाता था कि उनकी गरीबी, निम्नस्थिति और निर्धनता कर्म से निर्धारित है और उन्हें जन्म से ही निधारित कर्म करना होगा क्योंकि वही उनकी नियति है।

दूसरे प्रकार की असमानता जैसे निर्धनता, उपनिवेशवाद का परिणाम है। इस दृष्टि से न केवल संपूर्ण भारत ही गरीब हुआ, बल्कि आय में विभिन्नता के कारण असमान वर्गों का भी उदय हुआ। कुछ श्रेणियों का भूमि और उत्पादन के साधनों पर एकाधिकार स्थापित था और जनसाधारण का अधिकांश भाग रोज़गार और जीविका के लिए उन पर निर्भर था। आय में असमानता का अन्य पहलू है ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में आय की असमानताएँ तथा विभिन्न क्षेत्रों एवं राज्यों में व्याप्त क्षेत्रीय असमानताएँ और असंतुलन। हम आगे सामाजिक और आर्थिक असमानताओं की प्रकृति तथा उसके विस्तार और राजनीतिक प्रक्रिया पर उनके प्रभाव की चर्चा कर रहे हैं। दूसरे अध्याय में हम क्षेत्रीय असमानताओं तथा उनके परिणामों का अध्ययन भी करेंगे।

सामाजिक असमानता

भारत में सामाजिक असमानता सामान्यत: जातीय आधार पर कायम है। अनुसूचित जातियाँ, अनुसूचित जनजातियाँ तथा अन्य पिछड़ी जातियाँ व्यापक तौर पर जो पिछड़े वर्गों के नाम से जानी जाती हैं, उन समूहों का प्रतिनिधित्व करती हैं जो युगों से जातीय पूर्वाग्रहों, आर्थिक असमानता, शैक्षिक पिछड़ेपन का शिकार रही हैं।

अनुसूचित जातियाँ

'अनुसूचित जाति' लोगों के उन समूहों को कहा गया है जो अतीत में जाति व्यवस्था के बाहर थे। उनमें अधिकांशत: अछूत जातियाँ सम्मिलित हैं। 'अनुसूचित जाति' एक राजनीतिक वैध शब्द है। इसका सृजन सबसे पहले साइमन आयोग द्वारा हुआ और बाद में भारत सरकार अधिनियम 1935 में भी इसका प्रयोग हुआ। जब भारत स्वतंत्र हुआ तब संविधान द्वारा इस शब्द को अपना लिया गया ताकि इसके माध्यम से इन जातियों को कुछ विशेषाधिकार तथा सांविधानिक संरक्षण प्रदान किए जा सकें।

भारत में जाति का निर्धारण जन्म के आधार पर प्रचलित रहा है। सामाजिक प्रतिष्ठा की दृष्टि से अनुसूचित जातियों के लोग सबसे निचली श्रेणी में आते हैं। उन्हें अछूत कहकर सार्वजनिक जीवन में सहभागिता से वंचित रखा जाता था। नि:संदेह, अनुसूचित जातियाँ समरूप समूह का निर्माण नहीं करती हैं; स्वयं उनमें भी स्तरीकरण और विभिन्न श्रेणियाँ पाई जाती हैं, लेकिन उन्हें अछूत मानकर अलग-थलग रखा गया है। उन्हें हमेशा जाति से बाहर माना जाता रहा है। स्वतंत्रता के बाद ही उन्हें संविधान द्वारा नागरिक समानता प्राप्त हुई है। पहले बतलाया जा चुका है कि उनकी स्थिति में सुधार के लिए प्रयास किए जा रहे है। लेकिन परिणाम अधिक उत्साहजनक नहीं हैं। अत: जातीय आधार पर आज भी सामाजिक असमानता विद्यमान है।

कानूनी समानता

हम पहले पढ़ चुके हैं कि भारतीय संविधान की प्रस्तावना भारत में समाज और राज्य को नियमित करने के लिए समानता, न्याय और स्वतंत्रता के मूलभूत सिद्धांतों को स्थापित करता है। इसका उल्लेख मात्र पवित्र इच्छा के रूप में नहीं हुआ। मौलिक अधिकारों के अंतर्गत सम्मिलित नागरिक अधिकारों के संबंध में भेदभाव विहीन सिद्धांत यह सुनिश्चित करता है कि सभी लोग कानून के समक्ष समान होंगे, सभी को कानून का समान संरक्षण प्राप्त होगा और सभी को समान अवसर और स्वतंत्रता प्राप्त होगी। जाति, लिंग, धर्म और सामाजिक प्रतिष्ठा आदि के भेदभाव के बिना संविधान सभी को अवसर की समानता सुनिश्चित करता है। सार्वजनिक स्थलों पर प्रवेश का सभी को समान अवसर प्राप्त है। संविधान (अनुच्छेद 17) अस्पृश्यता का पूर्णतः उन्मूलन करता है तथा उसके प्रचलन को एक दंडनीय अपराध घोषित करता है। नीति निदेशक तत्त्वों के माध्यम से संविधान (अनुच्छेद 46) राज्य को निर्देश देता है कि वह समाज के असहाय वर्ग, अनुसूचित जातियों और जनजातियों के शैक्षिक और आर्थिक हितों को बढ़ावा देगा।

यही नहीं, संविधान के अंतर्गत आरक्षण की नीति अनंतकाल से प्रचलित विषमताओं और तिरस्कार के शिकार लोगों को वरीयता प्रदान करने हेतु एक सकारात्मक कदम हैं। आरक्षण की नीति को मौलिक अधिकारों के माध्यम से अंगीकार किया गया है। अनुच्छेद 15 (4) में प्रावधान किया गया है कि सामाजिक और शैक्षिक दृष्टि से पिछड़े वर्गों के नागरिकों के विकास के लिए राज्य व्यवस्था करेगा। अनुच्छेद 16 (4) में प्रावधान है कि राज्य पिछड़े वर्ग के उन लोगों के लिए, जिन्हें सरकारी नौकरियों में पर्याप्त स्थान प्राप्त नहीं, आरक्षण की व्यवस्था करेगा। अनुच्छेद 15 और 16 जहाँ शैक्षिक संस्थाओं तथा रोजगार में आरक्षण का प्रावधान करते हैं, वहीं अनुच्छेद 330 व 332 में विशेषतया उल्लेख किया गया है कि लोक सभा और राज्य विधान सभाओं में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए स्थान आरक्षित किए जाएँगे। इस प्रकार लोक सभा के 543 स्थानों में से 79 स्थान अनुसूचित जातियों के लिए आरक्षित है तथा राज्य विधान सभाओं के कुल 3,997 स्थानों में से 541 स्थान उनके लिए आरक्षित किए गए हैं। आरक्षण की नीति के अधीन (i) सरकारी नियुक्तियाँ; (ii) शैक्षिक संस्थाओं में प्रवेश; तथा (iii) लोक सभा और राज्य विधान सभाओं में स्थान आरक्षित किए गए हैं।

हम पहले ही एक अध्याय में पढ़ चुके हैं कि अनुसूचित जातियों के कल्याणार्थ और उनके उत्थान के लिए विभिन्न नीतियों, योजनाओं और कार्यक्रमों को निर्धारित और लागू किया गया है। अतः यह कहा जा सकता है कि जातीय व्यवस्था पर आधारित सामाजिक असमानता के मुद्दे को संविधान निर्माताओं ने सुस्पष्ट ढंग से सुलझाने की चेष्टा की तदुपरांत पिछले 55 वर्षों के दौरान केंद्र और राज्य सरकारों ने अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और शैक्षिक-आर्थिक दृष्टि से पिछड़े वर्गों के कल्याण हेतु विभिन्न विधेयक पारित किए हैं और उनके कल्याणार्थ विशेष योजनाएँ और कार्यक्रम चलाए गए हैं। इन सब के परिणामस्वरूप अनुसूचित जातियों की स्थिति में कुछ परिवर्तन हुआ है, उनमें से कुछ को सामाजिक-सांस्कृतिक तथा राजनीतिक स्तर पर ऊपर उठने के अवसर मिले है परंतु साधारणतया इन सांविधानिक प्रावधानों का लाभ निम्नतम वर्गों तक अभी नहीं पहुँच पाया है।

यद्यपि संविधान द्वारा अस्पृश्यता का पूर्णतः उन्मूलन कर दिया गया है परंतु देश के विभिन्न

क्षेत्रों में इसका आज भी प्रचलन है। अनुसूचित जातियों के अधिकांश लोग आज भी जीवन यापन के लिए कठिन परिश्रम करते हैं। उनमें से एक बहुत बड़ी संख्या भूमिहीन मज़दूरों की है। उनका अधिकांश भाग निम्न श्रेणी के कार्यों को करता है, और उत्पादन के स्रोतों जैसे — भूमि, जंगल और पानी आदि पर उनका नियंत्रण प्राय: नहीं के बारबर है। भूमि सुधारों, भूस्रोतों के पुनर्वितरण के वैधानिक प्रयास लागू नहीं हो पाए हैं।

अनुसूचित जातियों का अल्पसंख्यक भाग ही आरक्षण नीतियों और सामाजिक-आर्थिक बदलाव के परिणामस्वरूप समाज में अपना स्थान बना पाया है। अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों का केंद्रीय सरकारी सेवाओं में प्रतिनिधित्व इन तथ्यों की पुष्टि करता हैं। तालिका 12.1 स्पष्ट रूप से यह दर्शाती है कि इन्हें मात्र वर्ग 'सी' तथा वर्ग 'डी' (जोकि निम्न श्रेणी के कर्मचारियों से संबंधित है), में ही नौकरी मिलती है। सफाई कर्मचारियों में से 50 प्रतिशत से अधिक इसी वर्ग में से लिए जाते हैं जो यह दर्शाता है कि आज भी वे ऐसे ही व्यवसाय से जुड़े हैं। कुछ तो अमानवीय तथा निष्कृट परिस्थितियों में कार्य करते हैं। सरकारी आँकड़ों के अनुसार लगभग आठ लाख व्यक्ति हाथों से कूड़ा-करकट व गंदगी उठाने का कार्य करते हैं। यह भी विडंबना है कि अनुसूचित जातियों में आरक्षण नीति के फलस्परूप यदि कोई मध्यमवर्ग उभरता भी है समाज में उच्च जातियों के समान उन्हें आदर और सम्मान नही मिल पाता है।

जहाँ तक साक्षरता का प्रश्न है अनुसूचित जातियाँ और अनुसूचित जनजातियाँ सामान्य जनता से बहुत पिछड़ी हुई हैं। अनुसूचित जातियों के विद्यार्थियों के स्कूल में प्रवेश लेने की दर सामान्य विद्यार्थियों से कहीं कम है, और जहाँ तक स्कूल छोड़ने की दर का प्रश्न है यह कहीं अधिक है। उदाहरण के लिए अनुसूचित जातियों की लड़कियों में से जो प्रवेश लेती हैं लगभग 75 प्रतिशत किसी न किसी कारणवश स्कूल छोड़ देती हैं।

इन सब के अतिरिक्त अनुसूचित जातियों के साथ जनसाधारण का दुर्व्यवहार भी एक वास्तविकता है। पुलिस-रिकॉर्ड को देखने के पश्चात् यह कहा जा सकता है कि जहाँ आम अपराधों की संख्या में कमी आई है वहाँ अनुसूचित जातियों के विरूद्ध हिंसात्मक घटनाओं की संख्या बढ़ी है। इनके विरूद्ध हिंसा की घटनाएँ अधिक संगठित हुईं जो ज्यादातर राजनीतिक संरक्षण प्राप्त हिंसात्मक वर्गों द्वारा की जाती हैं। उनके विरूद्ध बढ़ती हुई हिंसा का मुख्य कारण यह है कि अनुसूचित जातियों में अपने अधिकारों के प्रति सजगता बढ़ी है और इस बात से उच्च जाति के कुछ लोगों में असहिष्णुता आई है। अनुसूचित जातियाँ अक्षमताओं से उभारने की धीरे-धीरे कोशिश कर रहीं हैं परंतु संरचनात्मक समस्याओं और मानसिकताओं के कारण उनका सामाजिक उत्थान अवरूद्ध हो जाता है। अनुसूचित जनजातियों की कहानी भी कुछ ऐसी ही है।

अनुसूचित जनजातियाँ

अनुसूचित जनजातियों के अंतर्गत सामान्यत: ऐसे समूहों को सम्मिलित किया जाता है जो जंगलों एवं पहाड़ी इलाकों में रहते हैं और जनसाधारण से अलग-थलग हैं। सर्वप्रथम इन लोगों को अंग्रेज़ों ने रेखांकित किया और उन्हें इस प्रकार के नामों से संबोधित किया जैसे — जंगली, पहाड़ी, देशी और आदिवासी। यह इसलिए क्योंकि इन जनजातियों का सामान्य जातियों से मेल-जोल कम था। जनजातियों के संबंध में कुछ सामान्य लक्षण इस प्रकार उल्लिखित किए गए : (i) यह सभ्य समाज से बहुत दूर जंगलों

तालिका 12.1 : केंद्रीय सरकार की सेवा में अनु. जा./ अनु. जनजा. का ब्यौरा (1 जनवरी 1998 के अनुसार)

वर्ग प्रतिशत	कुल	अनु. जा.	प्रतिशत	अनु. जन. जा.	प्रतिशत
ए	63,466	6,608	10.41	2,047	3.23
बी	1,05,679	12,510	11.84	2,868	2.71
सी	21,35,640	3,48,309	16.31	1,28,778	6.03
डी	9,98,672	2,14,784	21.51	69,168	6.93
सफाई कर्मचारी	1,71,994	93,430	54.32	6,916	4.02
कुल (सफाई कर्मचारी असम्मिलित)	33,03,457	5,82,211	17.62	2,02,859	6.14
कुल (सफाई कर्मचारी सम्मिलित)	34,75,451	6,75,641	19.44	2,09,775	6.04

टिप्पणी : केंद्रीय मंत्रालय/विभाग की सूचना सम्मिलित नहीं है।

स्रोत : इंडिया 2001 : ''ए रेफरेन्स एनुअल'', प्रकाशन विभाग, *सूचना एवं प्रसारण मंत्रालय, भारत सरकार – 2001*

तालिका 12.2 : वर्ष 1971-91 के दौरान विभिन्न वर्गों की साक्षरता प्रतिशत

जनसंख्या		1971			1981			1991	
वर्ग	कुल	पुरुष	महिला	कुल	पुरुष	महिला	कुल	पुरुष	महिला
अनु. जा.	14.7	22.36	6.4	21.38	31.12	10.93	37.41	49.91	23.76
अनु. जनजा.	11.3	17.6	4.9	16.35	24.52	8.04	29.6	40.65	18.19
गैर-अनु.जनसंख्या	33.8	44.5	22.3	41.3	52.34	20.42	57.69	69.55	44.81
सामान्य	29.5	39.52	18.7	36.23	46.89	24.82	52.21	64.13	39.29

टिप्पणी : 1. एन.एस.पी. गैर-अनुसूचित जनसंख्या को और सामान्य शेष जनसंख्या को दर्शाता है।

2. वर्ष 1971 और 1981 में साक्षरता की प्रतिशतता को गुणात्मक रूप से पूर्ण साक्षर जनसंख्या में प्रतिभाजित किया गया है जिसमें 0-4 वर्ष आयुवर्ग के शिशु भी शामिल हैं, तथापि वर्ष 1991 में 0-6 वर्ष आयुवर्ग के बच्चों को निकालने पर साक्षर गुणात्मक रूप दर्शाया गया है।

स्रोत : बी.एस. भार्गव तथा अविनाश सामल "प्रोटेक्टिव डिसक्रीमीनेशन एंड डेवलपमेंट ऑफ शैडयूल्ड कास्टस : एन ऑल्टरनेटिव मॉडल फॉर गुड गवर्नेंस", *इंडियन जरनल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन*, वाल्यूम XLIV, नं. 3, एनुअल इश्यू, 1998 ।

और पहाड़ों के उन हिस्सों में रहते हैं जो सामान्य व्यक्ति की पहुँच से बाहर होते हैं; (ii) ये अपने में प्रचलित तीन वर्गों में से किसी एक से संबंधित होते है — नैगरिटो, आस्ट्रालायॅड अथवा मौंगोलायॅड; (iii) इनकी भाषा शैली समान है; (iv) यह 'ऐनिमिज्म (जडात्मवाद अथवा जीववाद' नामक पुरातन धर्म में आस्था रखते है जिसमें प्रकृति एवं आत्माओं की पूजा करते हैं; तथा (v) ये प्रमुखतया मांसाहारी हैं और पुरातन धंधे जैसे — शिकार, जंगली उत्पादन की वस्तुओं को एकत्रित करते हैं।

प्राचीन काल से अनुसूचित जनजातियों का सभ्य व विकसित संस्कृति और समाज से बहुत कम संपर्क रहा है। अंग्रेज़ भारत में अपनी जड़ें जमा रहे थे उसी समय उनसे संपर्क स्थापित हुआ। ये जातियाँ समरूप नहीं हैं। ये संपूर्ण भारत में अनेक क्षेत्रों में फैली हुई हैं। जिन क्षेत्रों में यह विशेष रूप से संकेंद्रित हैं उनमें लद्दाख, हिमाचल प्रदेश, उत्तर तथा दक्षिणी उत्तर प्रदेश, सिक्किम, पश्चिमी बंगाल, उड़ीसा, बिहार, झारखंड, राजस्थान, गुजरात, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, आंध्र प्रदेश, तमिलनाडू, कर्नाटक, केरल, उत्तर पूर्वी राज्य तथा केंद्रशासित प्रदेश अंडमान-निकोबार तथा लक्षद्वीप शामिल हैं। जनजातियों में से अधिकांश जातियाँ भूमि और जंगलों के साधनों से जीवन-यापन करती हैं। जिन स्थानों पर यह रहना प्रारंभ कर देती हैं इनका सामाजिक जीवन उसी क्षेत्र से बँध जाता है। धीरे-धीरे इन जातियों के लोगों में प्रतिव्यक्ति भूमि क्षेत्र का ह्रास हो रहा है। ब्रिटिश काल में आवागमन तथा संचार के साधनों में प्रगति होने के कारण जनजातियों के क्षेत्रों में गैर-जनजातीय लोगों ने घुसपैठ की। इसके अतिरिक्त सरकार द्वारा इन क्षेत्रों में खानों की खुदाई और उद्योगों के लगाने से इनके भूक्षेत्र का और अधिक अधिग्रहण हो रहा है।

स्वतंत्रता के समय जनजातियों का जीवन स्तर सामान्य लोगों से अलग और पिछड़ा हुआ था। इनका शैक्षिक तथा रहन-सहन का स्तर निम्न था। इसके साथ ही साथ इनकी संस्कृति, धर्म, पारंपरिक मूल्य जनसाधारण से अलग थे। यद्यपि इन्हें पारंपरिक वर्ण-व्यवस्था में किसी विशेष वर्ण में नहीं रखा जाता था तथापि धीरे-धीरे निम्न जाति की श्रेणी में आने से इन्हें हेय दृष्टि से देखा जाने लगा। इनके विकास और कल्याण के संबंध में तीन प्रकार की समस्याएँ उजागर हुईं जो ये थीं : (i) इनके जीवन-स्तर को ऊँचा उठाना; (ii) इन्हें भारतीय सामाजिक-राजनीतिक व्यवस्था में सम्मिलित करना; (iii) साथ ही इनकी अपनी पहचान को बनाए रखना। हम यह तो जानते ही हैं कि भारतीय संविधान ने अनुसूचित जनजातियों के कल्याण के लिए विशेष प्रावधान किए हैं। अनुसूचित जातियों की भाँति इन्हें भी नौकरियों, शैक्षिक संस्थाओं में प्रवेश तथा विधान सभा में सीटों के लिए आरक्षण की व्यवस्था की गई है।

अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों तथा कुछ अन्य पिछड़ी हुई जातियों के प्रति विकसित वर्गों का इनके प्रति भेदभाव एवं दुर्व्यवहार इनकी सामाजिक असमानता के लिए उत्तरदायी है। जनजातीय जनसंख्या आर्थिक असमानता और देश में फैली हुई गरीबी से अपने आप को बाहर नहीं निकाल पाई। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि गरीबी केवल इनको ही नहीं अपितु अन्य अनेक वर्गों को भी घेरे हुए है।

आर्थिक असमानता : गरीबी

हम पहले ही पढ़ चुके हैं कि अंग्रेजों के उपनिवेशवादी शोषण के परिणामस्वरूप स्वतंत्रता के समय भारत विश्व के सबसे ग़रीब देशों में से एक था। न केवल भारत एक गरीब देश था, यहाँ आय और धन के

वितरण में भी बहुत अधिक विषमताएँ थीं। ऐसा नहीं है कि विश्व के अन्य देशों में गरीबी नहीं हैं। ब्रिटेन और अमेरिका में भी गरीबी है। परंतु भारत के विषय में यह उल्लेखनीय है कि स्वतंत्रता के समय भी यहाँ अमीर और गरीब के बीच में अतुलनीय असमानताएँ थीं। अत: गरीबी एक बड़ी सामाजिक तथा राजनीतिक समस्या थी। स्वतंत्रता के पश्चात् भारत सरकार ने लोगों की आय के स्तर को बढ़ाने के लिए और असमानताओं को दूर करने के अनेक प्रयास किए। इस प्रकार देश से गरीबी हटाने में विशाष सफलताएँ भी मिली हैं लेकिन अभी भी जनसंख्या का एक महत्त्वपूर्ण भाग गरीबी की दयनीय अवस्था में जी रहा है। जब हम गरीबी की बात करते हैं तो हमारे लिए महत्त्वपूर्ण है कि हम जाने कि गरीबी का क्या अर्थ है, इसने किस सीमा तक हमारे समाज को ग्रसित कर रखा और इसके परिणाम क्या हैं।

गरीबी : अर्थ

सामान्य अर्थों में, गरीबी सुदीर्घ, स्वस्थ एव सृजनात्मक जीवन के अवसरों को नकारना और सुसंस्कृत जीवन-शैली का अभाव है। सच तो यह है कि गरीबी एक सामाजिक आर्थिक घटना है जिसकी कोई समुचित परिभाषा नहीं दी जा सकती। इसकी अवधारणा तथा विषय-वस्तु विभिन्न देशों में अलग-अलग है क्योंकि प्रत्येक देश अपने समाज विशेष के लिए अच्छे जीवन स्तर की अलग-अलग व्याख्याएँ करता है। इस संदर्भ में गरीबी का संपूर्ण तथा सापेक्ष रूप में अध्ययन किया जा सकता है।

संपूर्ण गरीबी

इसका अर्थ है कि किसी भी व्यक्ति अथवा परिवार के जीवन यापन के लिए आधारभूत आवश्यकताओं की पूर्ति न होना। इस परिस्थिति में भौतिक आवश्यकताओं की जबर्दस्त कमी जैसे — भूखमरी, कुपोषण, वस्त्रों का अभाव, आवास का अभाव, स्वास्थ्य सेवाओं का अभाव का विशेष प्रभाव होता है। दूसरे शब्दों में, इस संपूर्ण गरीबी की परिस्थितियों में मूलभूत आवश्यकताओं की कमी में मानव जीवित मात्र रहता है।

सापेक्ष गरीबी

यह एक ऐसी अवधारणा है जहाँ पर अवसरों के अभाव और जीवन स्तर के मापदंड को समय तथा स्थान के संदर्भ में देखा ज़ाता है। यह सत्य है कि विभिन्न समाज के अलग-अलग स्तर होते हैं अत: गरीबी को मापने का कोई सर्वव्यापी तरीका नहीं है। उदाहरण के लिए, अमेरिका में यदि किसी परिवार में दो गाड़ियाँ न हो तो उसे गरीब समझा जाता है जबकि भारत में एक गाड़ी वाले परिवार को अमीरों की श्रेणी में रखा जाता है।

गरीबी का स्वरूप कुछ भी हो, इसे कोई नहीं झुठला सकता कि यह सामाजिक और आर्थिक असमानताओं को बढ़ावा देती है जो राजनीतिक शक्ति को प्रभावित करती हैं। अत: यह आवश्यक है कि लोकतंत्र की सफलता के लिए असमानताएँ कम से कम हों। भारत में संपूर्ण तथा सापेक्ष दोनों प्रकार की गरीबी विद्यमान हैं। इन दोनों में से संपूर्ण गरीबी अत्यधिक गंभीर समस्या है।

भारत में गरीबी

यह सत्य है कि भारत की जनसंख्या का एक बहुत बड़ा भाग गरीबी रेखा से नीचे रहते हुए जीवन बिता रहा है लेकिन गरीबी का स्तर क्या है इसका पता केवल 1960 में लगा जब विद्वानों ने इसका आकलन करने के लिए इस पर गंभीरतापूर्वक विचार

करना आरंभ किया। गरीबी का आकलन करने के लिए गरीबी रेखा की अवधारणा का प्रयोग किया। इसका अभिप्राय यह है कि किसी भी व्यक्ति को अपनी न्यूनतम आवश्यकताओं तथा न्यूनतम पोषण स्तर के लिए कितना जरूरी है। जिन व्यक्तियों को यह भी प्राप्त नहीं हो पाता वे गरीबी रेखा के नीचे माने जाते हैं। ऐसा माना जाता है कि भारत में ग्रामीण लोगों में प्रत्येक व्यक्ति को 2,400 कैलोरी का भोजन मिलना चाहिए जबकि कैलोरी का यह स्तर शहरों में 2,100 कैलोरी प्रतिदिन होना चाहिए है। डांडेकर तथा रथ के एक अध्ययन (1960) के अनुसार ऐसे भोजन के लिए ग्रामीण क्षेत्र में प्रत्येक व्यक्ति को 15 रुपए प्रतिमाह चाहिए और शहरी क्षेत्र में 22 रुपए 50 पैसे। इस मापदंड के अनुसार भारत की ग्रामीण जनसंख्या का 38 प्रतिशत और शहरी जनसंख्या का 50 प्रतिशत गरीबी रेखा के नीचे रह रहा था। 1980-85 की छठी पंचवर्षीय योजना का सबसे प्रमुख उद्देश्य गरीबी उन्मूलन था क्योंकि उनके अनुसार 1979-80 में भारत की ग्रामीण जनसंख्या का 50.7 प्रतिशत तथा शहरी जनसंख्या का 40 प्रतिशत भाग गरीबी रेखा के नीचे जीवन यापन कर रहा था। यदि संपूर्ण संख्या की दृष्टि से देखा जाए तो भारत में 31.7 करोड़ गरीब हैं जिनमें से 26 करोड़ ग्रामीण क्षेत्रों और 5.7 करोड़ शहरी क्षेत्रों में रहते हैं।

समय के बीतने के साथ-साथ सामान्य जीवन स्तर के लिए बढ़ती हुई कीमतों के कारण प्रति व्यक्ति पर खर्च होने वाले धन के संदर्भ में गरीबी रेखा पर पुनर्विचार किया गया। परिणामस्वरूप 1984-85 में ग्रामीण तथा शहरी निवासियों के लिए क्रमश: 2,400 और 2,100 कैलोरी के भोजन के लिए गरीबी रेखा पर पुनर्विचार करते हुए ग्रामों में प्रतिमाह 107 रुपए और शहरी लोगों में 122 रुपए का व्यय निर्धारित किया गया। इन आँकड़ों के आधार पर यह आंका गया कि भारत में ग्रामीण क्षेत्रों में 39.9 प्रतिशत तथा शहरी क्षेत्रों में 27.7 प्रतिशत भाग जनसंख्या गरीबी रेखा के नीचे जीवन-निर्वाह करती है। 1993-94 में यह संख्या 34.3 प्रतिशत थी । अर्थात् 32 करोड़ व्यक्ति गरीबी रेखा के नीचे जीवन बिता रहे थे। इन आँकड़ों के लिए प्रति व्यक्ति आय ग्रामीण क्षेत्र में 205 रुपए 84 पैसे तथा शहरी क्षेत्रों में 281 रुपए 35 पैसे निर्धारित की गई थी। भारत सरकार के आर्थिक सर्वेक्षण — 2001 तथा दसवीं पंचवर्षीय योजना के अनुसार कुल जनसंख्या का 26.1 प्रतिशत गरीबी रेखा से नीचे रह रहा है। अनेक स्वतंत्र अर्थशास्त्रियों ने इन आँकड़ों को गलत बताया है। मानवीय विकास रिपोर्ट 2001 के अंतर्गत विश्व के 174 गरीब राष्ट्रों में से भारत का नंबर 128वां है और यहाँ 34.6 प्रतिशत जनसंख्या गरीबों की श्रेणी में रखी गई है।

गरीबी को लेकर चाहे सरकारी और अन्य संस्थाओं के आँकड़ों में कितना भी अंतर हो लेकिन यह सत्य है कि भारत में जनसंख्या का एक महत्त्वपूर्ण भाग गरीबी में रह रहा है। आँकड़ों को देखते हुए यह कहा जा सकता है कि भारत में गरीबी रेखा से नीचे रहने वाले लोगों के प्रतिशत में कमी आई है लेकिन संख्या को देखते हुए इसमें कोई परिवर्तन नज़र नहीं आता, जिसका प्रमुख कारण बढ़ती हुई जनसंख्या है। दूसरे शब्दों में, भारत में लगभग 30 करोड़ व्यक्ति गरीबी रेखा के नीचे रहते हैं। कुछ क्षेत्रों में तो यह स्थिति अत्यंत दयनीय है। बिहार, पूर्वी उत्तर प्रदेश, पश्चिमी बंगाल, उड़ीसा, तमिलनाडू, सिक्किम, मध्य प्रदेश, असम, मेघालय, त्रिपुरा तथा अरुणाचल प्रदेश में रहने वालों में से 40 प्रतिशत जनसंख्या गरीबी रेखा के नीचे है।

गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम

भारत की स्वतंत्रता के समय राष्ट्रीय नेता देश की आर्थिक स्थिति तथा गरीबी की गंभीरता से भली-भाँति परिचित थे जिसके साथ-साथ दूसरी

अनेक समस्याएँ जैसे — बेरोज़गारी, अल्प रोज़गार, संसाधनों तथा आय के साधनों में असमानता प्रमुख थीं। प्रारंभिक वर्षों में गरीबी की समस्या और उसके उन्मूलन के संबंध में गंभीरता से विचार नहीं किया गया। छठी पंचवर्षीय योजना के अंतर्गत ही लोगों को गरीबी रेखा से ऊपर उठाने के लिए अनेक कार्यक्रमों को व्यावहारिक रूप देने और उन्हें प्रोत्साहित करने पर बल दिया गया। इसी दिशा में आर्थिक क्षेत्र में वृद्धि की दर को बढ़ाने तथा गरीबी उन्मूलन के संबंध में विशेष साधनों को उपलब्ध कराने की नीति बनाई गई।

उपरोक्त कार्यक्रमों को मुख्य रूप से दो भागों में बाँटा जा सकता है। पहले भाग में गरीबी रेखा से लागों को ऊपर उठाने के लिए उन्हें उत्पादन के साधनों अथवा दक्षता या फिर दोनों ही प्रदान करने के बारे में सोचा गया ताकि वे स्वयं को काम-धंधे में लगा कर अपनी आय को बढ़ाने का प्रयत्न करें। कार्यक्रमों के दूसरे स्वरूप के अंतर्गत गरीबों और भूमिहीनों को विशेषतया उस समय जबकि बुआई, जुताई और कटाई का समय नहीं होता था या फिर अकाल जैसी स्थिति के क्षेत्रों में जहाँ अच्छे समय में भी नौकरियों का अभाव था इन्हें अस्थायी नौकरियाँ प्रदान की गईं।

गरीबी से घिरे हुए लोगों को इस वातावरण से छुटकारा दिलवाने के लिए जो भी योजनाएँ बनाई गईं दुर्भाग्यवश वे अपना लक्ष्य प्राप्त करने में सफल नहीं हुईं। इसके अनेक कारण थे जैसे — प्रशासकीय उदासीनता, बढ़ती हुई रिश्वतखोरी, सामाजिक तथा आर्थिक रूप से संपन्न वर्ग द्वारा प्रशासनिक तथा राजनीतिक ढाँचे को प्रभावित करने की क्षमता, भूमि सुधार संबंधी नीतियों के व्यवहारीकरण के संबंध में राजनीतिक इच्छा शक्ति की कमी तथा स्वयं गरीबों में अपने अधिकारों के प्रति जागरूकता का अभाव। भारत में असमानताएँ न केवल जनता में अपितु राज्यों और क्षेत्रों में भी व्याप्त है जिनके बारे में विस्तृत विवरण एक अन्य अध्याय में किया जाएगा।

संक्षेप में, भारत की जनता का एक बहुत बड़ा भाग अब भी गरीबी रेखा के नीचे रह रहा है। यह विडंबना नहीं तो और क्या है कि कृषि, उद्योग और नौकरी के क्षेत्रों में काफी अधिक विकास हुआ है लेकिन विकास का वास्तविक लाभ सामाजिक और आर्थिक दृष्टि से शक्तिशाली उच्च मध्य तथा मध्यम वर्गों तथा ऊँची जाति के लोगों के हाथों में ही सीमित रहा है। परिणामस्वरूप आय वितरण की असमानताएँ बढ़ी हैं। संपत्ति के वितरण के गलत ढंग के कारण एक तिहाई जनसंख्या अपनी न्यूनतम आवश्यकताओं की पूर्ति भी नहीं कर पाती। आर्थिक दृष्टि से इन गरीबों में अधिकांश भाग अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों का है। दूसरे शब्दों में, भारत में सामाजिक और आर्थिक असमानताएँ एक दूसरे के साथ जुड़ी हुई हैं।

असमानताएँ तथा राजनीति

25 नवंबर 1949 को संविधान सभा को अंतिम बार संबोधित करते हुए डॉ. बी.आर. अम्बेदकर ने कहा था : "सामाजिक स्तर पर भारत में एक ऐसा समाज है जो असमनताओं पर आधारित है जिसमें कुछ लोग उन्नति की ओर और कुछ अवनीति की ओर अग्रसर हो रहे हैं। आर्थिक क्षेत्र में हमारे समाज में कुछ लोग अत्यधिक धनवान हैं, दूसरी ओर ऐसे लोग भी हैं जो अत्यधिक गरीबी से त्रस्त हैं। 26 जनवरी 1950 को हम विरोधाभासों से भरे जीवन में प्रवेश करने जा रहे हैं। जहाँ राजनीतिक क्षेत्र में हम सब समान होंगे परंतु सामाजिक और आर्थिक क्षेत्र में असमानताएँ ही असमानताएँ होंगी। राजनीति के अंतर्गत प्रत्येक व्यक्ति को 'एक व्यक्ति', 'एक मत' तथा 'एक मत', 'एक मूल्य' होगा। हमारे सामाजिक और आर्थिक जीवन में सामाजिक और आर्थिक ढाँचे के कारण हम 'एक मानव एक मूल्य' के सिद्धांत को अस्वीकार करते रहेंगे। हम कब तक इस विरोधाभास में जीवित रहेंगे? सामाजिक और आर्थिक जीवन में हम कब तक समानता को अस्वीकार करेंगे? अगर हम निरंतर ऐसा जीवन बिताएँगे तो हमारा लोकतंत्र ख़तरे में पड़

जाएगा। इन विरोधाभासों को यदि हम शीघ्रातिशीघ्र समाप्त नहीं कर पाए तो जो लोग असमानतापूर्ण जीवन बिता रहे हैं वे राजनीतिक लोकतंत्र को उखाड़ फेकेंगें।"

ऐसा लगता है कि डॉ. अम्बेदकर के इन शब्दों को हमारी योजना के निर्माणकर्ताओं और नीति-निर्धारकों ने गंभीरता से नहीं लिया। परिणामस्वरूप देश में सामाजिक तनाव बढ़ रहा है तथा लोकतंत्र समय-समय पर झटके खाता रहा है। हमारे देश में गरीबी से ग्रस्त मानव समुदाय जो विशेषकर ग्रामीण क्षेत्र में निवास करते हैं, निर्वाचक मंडल के निर्माता हैं। गरीब, अशिक्षित, जाति अथवा संप्रदाय से जुड़े हुए लोग संचार माध्यमों की पहुँच से बाहर हैं, लेकिन आम चुनावों के समय जनता का यह सागर चुनाव स्थलों की ओर उमड़ पड़ता है। यह समुदाय कुछ और कर सकने में चाहे सक्षम न हो किंतु परिवर्तन लाने की प्रक्रिया में प्रभावी भूमिका निभा सकता है। अनेक चुनावों में उन्होंने मतदान द्वारा यह सिद्ध कर दिया है कि वे सामाजिक-आर्थिक व्यवस्था से अलग-थलग नहीं हैं, क्योंकि वे बहुमत में हैं और यदि उचित ढंग से संगठित हो जाएँ तो चुनावों के परिणामों में अद्वितीय परिवर्तन ला सकते हैं। इसीलिए निहित स्वार्थों द्वारा चुनावों में छल-कपट करके उनके लोकतांत्रिक परिणामों को नकार दिया जाता है। ऐसा वे धन और बाहुबल के प्रयोग, सांप्रदायिक, जातिवाद तथा चुनावों में हिंसा के द्वारा करते हैं। शासकीय वर्ग स्वहित में धर्म, कट्टरपंथ एवं रूढ़िवाद को बढ़ावा देते हैं। यदि सामाजिक और आर्थिक असमानताएँ बढ़ीं अथवा इनमें कमी नहीं आई तो निश्चय ही सामाजिक तनाव तथा राजनीतिक हिंसा का दैत्य विकराल रूप धारण कर लेगा।

स्वतंत्रता के समय भारतीय समाज सामाजिक और आर्थिक असमानताओं से परिपूर्ण था। इन असमानताओं की उत्पत्ति तथा उनको बनाए रखने में जातिवाद की भूमिका उल्लेखनीय है। यही नहीं ब्रिटिश शासन द्वारा इन असमानताओं को न केवल बल मिला बल्कि इनके साथ ही साथ नई प्रकार की असमानताएँ भी लाई गईं। स्वतंत्र भारत ने इसमें परिवर्तन लाने के लिए लोकतंत्रीय व्यवस्था को अपनाया। एक ऐसा संविधान बनाया जो वायदों से भरपूर था। इसके साथ ही साथ योजनाबद्ध विकास की प्रक्रिया भी आरंभ हुई।

सांविधानिक प्रावधानों और कानूनों के द्वारा देश में अस्पृश्यता का अंत तथा अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के सदस्यों की सुरक्षा के प्रयास किए गए। सामाजिक और शैक्षिक नीतियों के द्वारा अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के स्तर को सुधारने के लिए अनेक प्रयास किए गए। परंतु इन पिछड़े वर्गों के प्रति भेदभाव पूर्ण व्यवहार तथा इनके प्रति हीनता की भावना रखने वालों के दृष्टिकोण में विशेष बदलाव नहीं आया है। इसी प्रकार पिछले 55 वर्षों में नौ पंचवर्षीय योजनाओं के अंतर्गत गरीबी उन्मूलन के लिए अनेक नीतियाँ बनाई गईं और उनका व्यवहारीकरण किया गया परंतु अभी भी लगभग एक तिहाई जनसंख्या गरीबी रेखा से नीचे रह रही हैं और दो समय की रोटी भी नहीं जुटा पाती। बहुत से ऐसे लोग हैं जिनको स्वच्छ वातावरण, स्वास्थ्य सेवाओं, शिक्षा, सिर ढकने को छत और पहनने के लिए उचित कपड़े उपलब्ध नहीं हैं। अमीरों और गरीबों में खाई बढ़ती जा रही है। किन्तु साथ ही यह वर्ग जागृत भी होने लगा है। लोकतंत्र का प्रारंभ समय-समय पर होने वाले चुनाव, मीडिया द्वारा राष्ट्रीय तथा अंतर्राष्ट्रीय सूचनाओं से गरीबों और वंचित वर्गों में कुछ जागरूकता तो आई है। वे अपने मतदान का प्रयोग अपने लाभ के लिए करना चाहते हैं परंतु आर्थिक व्यवस्था का उनकी आवश्यकताओं के प्रति उदासीनता उन्हें कई बार निराश कर देती है और वे राजनीतिक व्यवस्था

का कड़ा विरोध करना प्रारंभ कर देते हैं। जैसा कि पहले कहा जा चुका है कि कट्टरपंथी और संप्रदायवादी तथा उग्रवादी समूह उन्हें अपनी ओर आकर्षित करते हैं। सामाजिक तथा आर्थिक असमानताएँ लोकतंत्र की सुरक्षा, राजनीतिक व्यवस्था की स्थिरता और देश की एकता और अखंडता के लिए एक बहुत बड़ा ख़तरा है। इन असमानताओं के निराकरण के लिए इनको प्राथमिकता के आधार पर पूरी गंभीरता से सुलझाने का प्रयास करना आवश्यक ही नहीं, अनिवार्य भी है। विकास का अभिप्राय बढ़ते हुए राष्ट्रीय उत्पादन तथा आय से नहीं लिया जाना चाहिए, आवश्यक यह है कि एक ऐसी न्यायपूर्ण सामाजिक व्यवस्था बने जहाँ प्रत्येक व्यक्ति की न्यूनतम अवश्यकताओं की पूर्ति हो सके।

अभ्यास

1. अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों से आप क्या समझते हैं?
2. अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के उत्थान के लिए भारतीय संविधान द्वारा क्या प्रावधान किए गए हैं?
3. भारत में गरीबी की स्थिति क्या है? गरीबी उन्मूलन के लिए बनाए गए कार्यक्रमों का विवेचन कीजिए।
4. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :

   (i) गरीबी रेखा
   (ii) वरीय व्यवहार
   (iii) लोकतंत्र तथा समानता
   (iv) असमानताएँ एवं राजनीति

अध्याय 13

शिक्षा और निरक्षरता

सदियों से विशेषज्ञों और विद्वानों द्वारा लोकतंत्र की सफलता एवं समाज और देश के विकास दोनों के लिए शिक्षा के महत्त्व पर बल दिया गया है। शिक्षा सामाजिक एवं आर्थिक विकास पर अपना निर्णायक प्रभाव डालती है। यह सिर्फ व्यक्ति की उत्पादक क्षमता ही नहीं बढ़ाती बल्कि देश में अर्जित संपदा के समान एवं निष्पक्ष वितरण सुनिश्चित करने में एक निर्णायक भूमिका भी निभाती है। यह प्रबुद्ध नागरिक वर्ग के सृजन करने में सहायता करती है जो लोकतांत्रिक राज्यतंत्र की सफलता के लिए प्राणाधार है। यह राष्ट्रीय पुनर्गठन और देश के सांस्कृतिक पुनर्जीवन के लिए भी प्रभावकारी बल है। हाल के मानव विकास रिपोर्ट ने स्पष्ट कहा है कि शिक्षा विकास के लिए एक निवेश है। अगर मानव विकास लोगों को ऐसा जीवन व्यतीत करने के लिए जिसको वे महत्त्व देते हों का विकल्प प्रदान करता है तो शिक्षा को उसका अभिन्न अंग होना चाहिए। भारत के पास एक सुव्यवस्थित शिक्षा की लंबी परंपरा रही है। इतिहासकारों की मान्यता है कि ऐसा कोई दूसरा देश नहीं है जहाँ ज्ञानप्राप्ति का उद्‌भव इतना पहले से हुआ हो या उसने इतने समय तक इतनी प्रभावशाली छाप छोड़ी हो। लेकिन यह सर्वविदित है कि औपनिवेशिक शासन के दौरान सामान्य लोगों को शिक्षित करने के लिए कोई विशेष प्रयास नहीं किया गया। इस दौरान औपनिवेशिक प्रशासन के अंतर्गत काम करने योग्य अंग्रेज़ी भाषा जानने वाले लोगों को तैयार करने के लिए अधिनस्थ कर्मचारियों के लिए सीमित शैक्षणिक सुविधा दी गई। इसलिए स्वतंत्रता प्राप्ति के समय भारत में साक्षरों की संख्या बहुत कम थी। यह संख्या लगभग 6 करोड़ थी जो पूरी जनसंख्या का 18 प्रतिशत था। 30 करोड़ से ज्यादा लोग निरक्षर थे। साक्षरों के बीच भी ज्यादातर लोग उच्च जातियों, मध्यमवर्ग और नगरों के थे। अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और अधिकतर महिलाओं एवं ग्रामीण लोगों की लगभग पूरी आबादी निरक्षरों की श्रेणी में आती थी। पुरुष साक्षरता दर 27.16 प्रतिशत तथा महिला साक्षरता दर 8.86 प्रतिशत था। इस प्रकार, स्वतंत्रता प्राप्ति के समय, भारत को विरासत में एक ऐसी शिक्षा प्रणाली मिली जो न सिर्फ मात्रीक रूप से अपर्याप्त थी बल्कि जिसमें क्षेत्रीय और अंतर्क्षेत्रीय तथा संरचनात्मक असंतुलन भी विद्‌यमान थे।

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद भारत की राष्ट्रीय सरकार ने अपने करोड़ो लोगों को प्राथमिक शिक्षा प्रदान करने के लिए कार्यक्रम प्रारंभ किया। इसके परिणामस्वरूप 2001 जनगणना में साक्षरता दर 65.38 प्रतिशत तक पहुँच गया है। पुरुष साक्षरता दर 76 प्रतिशत और महिला साक्षरता दर 54 प्रतिशत हो गया है। 1947 की तुलना में यह बहुत बड़ी उपलब्धि लगती है लेकिन आश्वासनों, आवश्यकताओं और आशाओं की दृष्टि से और अधिक प्रयास करने की आवश्यकता है। 2001

में 83.88 करोड़ लोगों में से सात वर्ष की आयु वर्ग से ज्यादा की उम्र वाले 26.84 करोड़ लोग निरक्षर थे तथा 3.8 करोड़ बच्चे स्कूल नहीं जाते थे। यह पूरे विश्व में किसी एक देश में निरक्षरों की यह सबसे बड़ी संख्या है। निःसंदेह इसका कारण भारत का, जनसंख्या के दृष्टिकोण से, दूसरा सबसे बड़ा देश होना है। फिर भी यह चिंता का विषय है। जहाँ एक ओर दुनिया में सबके लिए 10 से 12 साल तक की शिक्षा की बात हो रही है वहीं दूसरी ओर भारत 5 साल तक की प्राथमिक शिक्षा के लिए जूझ रहा है। इसे समझने के लिए हमे विश्वव्यापक साक्षरता प्राप्त करने के लिए प्रयासों एवं समस्याओं, जिसका हम सामना कर रहे है, पर ध्यान देना आवश्यक है।

साक्षरता की ओर

लोकतंत्र के विकास एवं मानव गरिमा के लिए शिक्षा का महत्त्व एवं इसकी अनिवार्यता को संविधान निर्माताओं ने स्वयं ही सराहाया। इसलिए 'राज्य के नीति निदेशक सिद्धांतो' के अनुच्छेद 45 में उन्होंने राज्य को यह जिम्मेदारी सौंपी कि संविधान लागू होने के एक दशक के अंदर 14 वर्ष तक की उम्र के सभी बच्चों को, निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा प्रदान करने का प्रयास होगा। इसलिए यह आशा की गई थी कि 1960 तक 6 से 14 साल तक के सभी बच्चे विद्यालय में पढ़ रहे होंगे। समस्या सिर्फ बच्चों को विद्यालय तक लाने की ही नहीं थी बल्कि वयस्कों को भी साक्षर बनाने की थी क्योंकि 'शिक्षा की चुनौतियाँ — 1985' नामक दस्तावेज़ में कहा गया था, "यदि शिक्षा के प्रसार के लिए पर्याप्त उपाय नहीं किए गए तो आर्थिक असमर्थता की खाई, क्षेत्रीय असंतुलन और सामाजिक अन्याय बढ़ता जाएगा जिसके फलस्वरूप विघटनकारी तत्त्व उभरने लगेंगे।"

सामाजिक एवं आर्थिक विकास के लिए शिक्षा का अत्यधिक महत्त्व होने तथा स्वतंत्रता प्राप्ति के समय साक्षरता की दयनीय हालत होते हुए भी योजना के प्रारंभिक वर्षों में प्राथमिक शिक्षा और साक्षरता के प्रसार को गंभीरता से नहीं लिया गया। हालाँकि निरक्षरता उन्मूलन सरकार की मुख्य चिंताओं में से एक थी फिर भी प्राथमिक शिक्षा की अपेक्षा उच्चतर शिक्षा के लिए अधिक संसाधनों का आबंटन किया गया। इसलिए प्रारंभिक वर्षों में साक्षरता दर बढ़ाने की दिशा में ज्यादा प्रगति नहीं हुई। जैसा कि तालिका 13.1 में देखा जा सकता है कि 1961 में साक्षरता दर 28.30 प्रतिशत तक, 1971 में 34.45 प्रतिशत तक तथा 1981 में 43.57 प्रतिशत तक बढ़ी। दूसरे शब्दों में कहा जा सकता है कि स्वतंत्रता के 30 वर्ष बाद भी साक्षरता दर 50 प्रतिशत तक नहीं पहुँची। शिक्षा पर कोठारी आयोग — 1964-66 ने भारत में शिक्षा की समस्याओं के बारे में अध्ययन किया और पता लगाया कि सर्वव्यापक शिक्षा की असफलता के मुख्य कारण थे — पर्याप्त संसाधनों की कमी, आबादी की अत्यधिक वृद्धि, लड़कियों की शिक्षा का विरोध, आम लोगों की गरीबी तथा माता-पिता की उदासीनता व निरक्षरता।

बहुत से शिक्षा विशेषज्ञ इन कारणों से पूर्ण रूप से सहमत नहीं हैं। उनके अनुसार विभिन्न अध्ययनों से पता चलता है कि माता-पिता का अधिकतर बहुमत चाहे वे वंचित वर्ग के क्यों न हों अपने बच्चों की शिक्षा को बहुत महत्त्व देता है। यह भी पाया गया है कि बाल श्रम पर निर्भरता ही मात्र गरीब परिवारों के लोगों द्वारा अपने बच्चों को स्कूल भेजे जाने की असमर्थता का मुख्य कारण नहीं है। उन्हें इसका कारण संसाधनो की कमी और गलत प्राथमिकताएँ लगती हैं। यह दर्शाया गया है कि स्वतंत्रता के पहले 25 वर्षों में विश्वविद्यालयों की संख्या चार गुनी हो गई और अगले 25 वर्षों में यह संख्या फिर दुगुनी हो गई। तालिका 13.2 से पता चलता है कि उच्चतर शिक्षा में नामांकन की बढ़त दर प्राथमिक शिक्षा की

बढ़त दर से आगे निकल गई। यह बात संस्थागत् विस्तार के मामले में भी सच थी विशेषकर 1960 के दशक में। उच्चतर शिक्षा पर व्यय का अनुपात 1950 के दशक के अंत तक द्वितीय पंचवर्षीय योजना में

तालिका 13.1 : अखिल भारतीय साक्षरता दर (प्रतिशत में)

वर्ष	पुरुष	महिलाएँ	योग
1901	9.8	0.6	5.3
1911	10.6	1.1	5.9
1921	12.2	1.8	7.2
1931	15.6	2.9	9.5
1941	24.9	7.3	16.1
1951	27.2	8.9	18.33
1961	40.4	15.4	28.30
1971	46.0	22.0	34.45
1981	56.38	29.76	43.57
1991	64.13	39.29	52.21
2001	75.85	54.16	65.38

तालिका 13.2 : शिक्षा में वृद्धि (औसत सालाना वृद्धि प्रतिशत में)

	प्राथमिक	माध्यमिक	उच्च माध्यमिक	उच्चतर
नामांकन				
1951-61	6.2	8.0	9.2	9.6
1961-71	5.0	7.1	8.6	12.6
1971-81	2.6	4.0	6.0	3.0
1981-89	3.3	5.1	6.9	5.5
संस्थाएँ				
1951-61	4.7	13.8	9.9	10.0
1961-71	2.1	6.2	7.8	12.5
1971-81	1.9	2.7	5.8	2.3
1981-89	1.3	2.5	4.0	1.5

स्रोत : जे.बी.जी. तिलक और एम.बी. वर्गीस, फाइनेन्सिंग ऑफ एजुकेशन इन इंडिया (पेरिस, यूनेस्को, 1991)

भरपूर मात्रा में बढ़ा और 1970 एवं 1980 के दशक तक अधिक ही रहा।

प्राथमिक शिक्षा और उच्च शिक्षा के बीच असंतुलन का कारण अन्य विषयों की भाँति शहरी इलाकों, मध्यम एवं उच्च मध्यम वर्ग और उच्चजाति के हितों के अनुकूल विकास योजनाओं को माना गया क्योंकि ये समूह सरकार पर दबाव डालने में समर्थ रहे थे। भारत के शिक्षा आयोग के सदस्य सचिव जे.पी. नाइक ने 1965 में लिखा : ''हमारी शिक्षा पद्धति का सबसे बड़ा लाभान्वित वर्ग लड़के, शहरी इलाकों के लोग तथा मध्यम एवं उच्च वर्ग हैं। शैक्षणिक विकास से, खास तौर पर माध्यमिक और उच्चतर स्तर पर, विपन्न लोगों से अधिक संपन्न लोगों को लाभ मिल रहा है।''

नए दृष्टिकोण : शिक्षा की राष्ट्रीय नीति —1986

उपरोक्त विवेचना से स्पष्ट हो जाता है कि संविधान निर्माताओ एवं योजनाकर्ताओं ने कम से कम 6 से 14 वर्ष तक की आयु के सभी बच्चों के लिए सार्वभौमिक शिक्षा एवं साक्षर जनसंख्या की आवश्यकता को समझा परंतु स्वतंत्रता के पहले 30 वर्षों में उपलब्धि संतोषजनक नहीं थी। सुनिश्चित संख्या के रूप में 1951 में निरक्षरों की संख्या 30.1 करोड़ थी जो 1981 में बढ़कर 42.5 करोड़ हो गई, यानि 30 सालों के अंदर 12.4 करोड़ की वृद्धि (संख्या में वृद्धि जनसंख्या वृद्धि के कारण हुई जबकि प्रतिशत के हिसाब से निरक्षरों की संख्या में कमी हुई थी)। अगर यह प्रक्रिया चलती रहती तो सन् 2000 तक भारत में 50 करोड़ लोग निरक्षर होते। 1980 के दशक के मध्य तक इस दुर्भाग्यपूर्ण स्थिति का अनुमान हुआ। इस समय तक यह भी स्पष्ट हो रहा था कि दुनिया बहुत तेज़ी से विज्ञान और तकनीकी क्षेत्र में विकास कर रही है। देश आंतरिक और बाह्य दोनों रूपों से विकास की चुनौतियों का सामना कर रहा था। और यह स्पष्ट था कि इन चुनौतियों को सामना करने का सबसे कारगर अस्त्र शिक्षा है। इसके अधीन 1985 में वर्तमान शिक्षा प्रणाली का पुनरावलोकन किया गया। 1986 में इस पुनरावलोकन को "शिक्षा की चुनौती एक सापेक्ष नीति" दस्तावेज़ों में प्रस्तुत किया गया जिसके आधार पर शिक्षा की राष्ट्रीय नीति का निर्माण हुआ और जिसे संसद ने अपनी स्वीकृति दी। यह नई शिक्षा नीति के नाम से लोकप्रिय हुआ। एक कार्य योजना भी चलाई गई। शिक्षा की राष्ट्रीय नीति — 1986 का संशोधन 1992 में किया गया और एक नई कार्य योजना अपनाई गई। शिक्षा की राष्ट्रीय नीति — 1986 तथा कार्य योजना — 1992 का कहना है कि 21वीं शताब्दी के आरंभ होने के पहले 14 वर्ष तक की आयु के सभी बच्चों को संतोषजनक स्तर की निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा मिलनी चाहिए। सरकार की प्रतिबद्धता के अनुसार सकल घरेलू उत्पाद का लगभग छः प्रतिशत सन् 2000 तक शिक्षा क्षेत्र के लिए निश्चित कर दिया जाएगा और इस राशि का 50 प्रतिशत प्राथमिक शिक्षा पर खर्च किया जाएगा। शिक्षा की राष्ट्रीय नीति ने ज़ोर देकर कहा कि, "प्राथमिक शिक्षा के बारे में नई सोच दो पहलूओं पर विचार करेगी: (i) 14 साल तक की आयु के बच्चों का सर्वव्यापक नामांकन एवं उसको बनाए रखना; तथा (ii) शिक्षा की गुणवत्ता में महत्त्वपूर्ण सुधार।" शिक्षा की राष्ट्रीय नीति ने यह भी सुझाव दिया कि 1990 तक जो बच्चे लगभग 11 वर्ष के हो जाएँगे उन्हें 5 साल की स्कूली शिक्षा या इसके समकक्ष अनौपचारिक स्रोत द्वारा शिक्षा उपलब्ध कराई जाएगी। इस प्रकार 1995 तक 14 वर्ष तक के सभी बच्चों को निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा प्रदान की जाएगी। शिक्षा की राष्ट्रीय नीति ने उल्लेखनीय ढंग से सामाजिक-सांस्कृतिक असमानताओं पर भी ध्यान दिया और शिक्षा प्राप्ति की समानता के लिए विशेष उपायों की सूची ही नहीं बनाई बल्कि समाज

के सुविधा विहीन वर्गों की स्थिति में उत्थान के समकरण के लिए भी प्रयास किया। इसने यह निर्धारित किया कि शैक्षणिक रूपांतरण, असमानता में कमी, प्राथमिक शिक्षा की सर्वव्यापकता, प्रौढ़ शिक्षा तथा वैज्ञानिक एवं तकनीकी अनुसंधान को राष्ट्रीय उत्तरदायित्व के रूप में स्वीकार किया जाएगा, जिसके लिए पर्याप्त साधन जुटाना केवल राज्य सरकारों की ही जिम्मेदारी नहीं होगी बल्कि उन सभी अभिकरणों की होगी जो सम्मिलित रूप से राष्ट्रीय विकास के लिए उत्तरदायी हैं। सर्वव्यापक प्राथमिक शिक्षा तथा नई शिक्षा नीति में निर्धारित लक्ष्यों एवं आर्दशों को प्राप्त करने के लिए विभिन्न उपाय किए गए और विभिन्न कार्यक्रम तथा योजनाएँ चलाई गई। इनमें से कुछ महत्त्वपूर्ण कार्यक्रम एवं योजनाएँ निम्नलिखित हैं ।

शिक्षा कोष आबंटन

शिक्षा के लिए संसाधनों को बढ़ाने की प्रतिज्ञा को पूरा करने के लिए, शिक्षा कोष का आबंटन इन वर्षों में काफी बढ़ाया है। शिक्षा पर योजना राशि, पहली पंचवर्षीय योजना में 153 करोड़ से बढ़ाकर आठवीं पंचवर्षीय योजना में 19,600 करोड़ कर दी गई तथा नौवीं पंचवर्षीय योजना में यह राशि बढ़ाकर 20,381.64 करोड़ कर दी गई। शिक्षा पर व्यय सकल घरेलू उत्पाद के प्रतिशत के रूप में 1951-52 में 0. 7 प्रतिशत से बढ़ाकर 1997-98 में 3.6 प्रतिशत कर दी गई। प्राथमिक शिक्षा पर व्यय 1999-2000 के शिक्षा के लिए संपूर्ण केंद्रीय क्षेत्र की योजना राशि का 64.6 प्रतिशत था। शिक्षा पर व्यय में काफी वृद्धि हुई है फिर भी यह सकल घरेलू उत्पाद के 6 प्रतिशत के निर्धारित लक्ष्य से कम है। मार्च 2002 के बजट ने शिक्षा को सकल घरेलू उत्पाद का 3.8 प्रतिशत आबंटित किया।

प्राथमिक शिक्षा को सर्वव्यापी बनाना

आठवीं पंचवर्षीय योजना के फलस्वरूप देश के 95 प्रतिशत ग्रामीण जनसंख्या एक किलोमीटर के दायरे में प्राथमिक विद्यालय उपलब्ध हैं, और 85 प्रतिशत इलाकों में तीन किलोमीटर के दायरे में उच्च प्राथमिक विद्यालय हैं। इन सबके परिणामस्वरूप हम देखते हैं कि (i) 6 से 14 वर्ष तक के बच्चों का प्राथमिक और उच्च प्राथमिक विद्यालयों में नामांकन बढ़कर क्रमशः 87 और 50 प्रतिशत हो गया है; (ii) लड़कियों और अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के नामांकन में भी महत्त्वपूर्ण सुधार हुए है; तथा (iii) 1950-51 में प्राथमिक और उच्च प्राथमिक विद्यालयों की संख्या 2.33 लाख थी, जो 1996-97 में बढ़कर 7.75 लाख हो गई।

कोषों कें आबंटन एवं विद्यालयों में वृद्धि के अतिरिक्त कई योजनाएँ लागू की गई हैं जैसे — ज़िला प्राथमिक शिक्षा कार्यक्रम (डी.पी.ई.पी.), प्राथमिक शिक्षा को पौष्टिक सहायता देने का राष्ट्रीय कार्यक्रम (मध्य दिवस भोजन), ऑपरेशन ब्लैक बोर्ड, राष्ट्रीय साक्षरता अभियान, इत्यादि। 1994 में प्राथमिक शिक्षा के सर्वव्यापीकरण के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए जिला प्राथमिक शिक्षा कार्यक्रम चलाया गया। इसका लक्ष्य सभी बच्चों के लिए प्राथमिक शिक्षा प्रदान करना, प्राथमिक स्तर पर बीच में ही पढ़ाई छोड़ने वाले बच्चों की संख्या 10 प्रतिशत से नीचे लाना, प्राथमिक पाठशाला के छात्रों की शिक्षा प्राप्ति की उपलब्धि बढ़ाकर 25 प्रतिशत करना तथा लिंग भेद और सामाजिक अंतर पाँच प्रतिशत से कम करना है।

15 अगस्त 1995 को मध्य दिवस भोजन योजना प्रारंभ की गई। इसका उद्देश्य नामांकन, उपस्थिति, स्कूल छोड़ने वालों की संख्या घटाने के साथ-साथ प्राथमिक कक्षाओं के छात्रों का पौष्टिक स्तर सुधारना भी है। यह कार्यक्रम सभी सरकारी, स्थानीय और

सरकारी सहायता प्राप्त प्राथमिक विद्यालयों में पढ़ रहे कक्षा I से V तक के सभी बच्चों के लिए पका हुआ भोजन/संसाधित भोजन की सुविधा प्रदान करता है। 1987-88 में प्राथमिक पाठशालाओं में भारी सुधार लाने के विचार से 'ऑपरेशन ब्लैक बोर्ड' चलाया गया। इस योजना के तीन तत्त्व है : (i) सभी मौसम के अनुकूल कम-से-कम दो कमरे; (ii) कम-से-कम दो शिक्षक जिसमें संभवत: एक महिला हो; (iii) आवश्यक पढाई-लिखाई संबंधित सामग्री जैसे — ब्लैक बोर्ड, नक्शे, चार्ट, एक छोटा पुस्तकालय, खिलौने, इत्यादि की सुविधा।

अनौपचारिक शिक्षा

सर्वेक्षणों एवं प्रतिवेदनों के अनुसार बहुत से बच्चे चाहते हुए भी विभिन्न कारणों एवं विवशताओं की वजह से पाठशाला नहीं जा पाते। इसके कई कारण हो सकते हैं जैसे — घर के पास स्कूल का न होना, कार्यरत बच्चे, घरेलू काम-काज में सहायता जैसे — पानी, ईंधन और चारा लाना या अपने छोटे भाई बहनों की देख-भाल, बच्चों द्वारा किसी स्तर पर पाठशाला का परित्याग, लड़कियों का सामाजिक परिस्थितियों के कारण पाठशाला न जाना, इत्यादि। ऐसे बच्चों को प्राथमिक शिक्षा प्रदान करने के लिए भारत सरकार के शिक्षा विभाग ने 1979-80 में अनौपचारिक शिक्षा कार्यक्रम प्रारंभ किया। इस योजना के अंतर्गत स्वयंसेवी संस्थाओं द्वारा अनौपचारिक शिक्षा केंद्र चलाए जाते हैं, सांध्य विद्यालय खोले गए हैं तथा बच्चे अन्य साधनों के द्वारा भी अध्ययन कर रहे हैं।

प्रौढ़ शिक्षा

शिक्षा की राष्ट्रीय नीति इस बात पर भी बल देती है कि निरक्षरता का उन्मूलन प्रत्येक स्तर पर, खासकर 15 से 35 वर्ष तक की आयु वर्ग के लिए भी होना चाहिए। कार्य योजना ने निर्धारित किया कि 15 से 35 वर्ष के लगभग 8 करोड़ प्रौढ़ निरक्षरों को साक्षर बनाया जाएगा। बाद में इस कार्यक्रम ने 1997 तक 10 करोड़ प्रौढ़ निरक्षरों को काम-चलाऊ साक्षरता प्रदान करने का लक्ष्य तय किया। निरक्षरता उन्मूलन के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए मुख्य रणनीतियाँ ये हैं : प्रौढ़ शिक्षा की वर्तमान योजना का पुनर्गठन एवं इसे सुदृढ़ बनाना, कार्यात्मक साक्षरता के जन कार्यक्रम को चलाना, शिक्षा जारी रखने के लिए विभिन्न कार्यक्रमों का प्रबंध, तकनीकी संसाधन व्यवस्था को मज़बूत करना, इत्यादि।

राष्ट्रीय साक्षरता मिशन

यह महसूस करते हुए कि भारत जैसे विशाल देश में निरक्षरता उन्मूलन के रास्ते में कई सामाजिक और आर्थिक बाधाएँ हैं, 5 मई 1988 को प्रौढ़ शिक्षा की आवश्यकता और गंभीरता को नई दिशा प्रदान करने के लिए राष्ट्रीय साक्षरता मिशन की स्थापना की गई। 1990 में सर्वप्रथम केरल के कोटायम शहर और फिर एरनाकुलम ज़िले में क्षेत्र विशेष, समय बद्ध एवं स्वयं सेवी आधारित अभियान पद्धति की सफलता के बाद राष्ट्रीय साक्षरता मिशन ने साक्षरता अभियानों को निरक्षरता उन्मूलन की प्रभावशाली रणनीति के रूप में स्वीकार किया।

पिछले दस वर्षों में देश के 597 ज़िलों में से 574 ज़िले साक्षरता अभियान के अंदर आ चुके हैं। 1999 में राष्ट्रीय साक्षरता अभियानों के सराहनीय कार्य के लिए इसे 'यूनेस्को नोमा' साक्षरता पुरस्कार भी मिल चुका है। 30 सितंबर 1999 को केंद्र सरकार की स्वीकृति से राष्ट्रीय साक्षरता को पुनर्जीवित किया गया। मिशन का उद्देश्य 2005 तक संपूर्ण साक्षरता हासिल करना है। इस मिशन का उद्देश्य 15 से 35 वर्ष तक की आयु वाले निरक्षरों को कामचलाऊ

साक्षरता प्रदान करना है। इस अभियान के मुख्य केंद्र हिंदी बोलने वाले और साक्षरता में पिछड़े चार राज्य बिहार, मध्य प्रदेश, राजस्थान और उत्तर प्रदेश हैं। केरल और मिजोरम जैसे कुछ राज्यों ने साक्षरता दर प्राप्त करने में महत्त्वपूर्ण प्रगति की है। 2001 की जनगणना के अनुसार साक्षरता दर केरल में 90.92 प्रतिशत और मिजोरम में 88.48 प्रतिशत है जबकि बिहार में यह दर 47.53 प्रतिशत एवं झारखंड में 54.33 प्रतिशत है। जैसा कि कहा जा चुका है संपूर्ण देश में साक्षरता का प्रतिशत 65.38 है। 1989 में एक विशेष कार्यक्रम महिलाओं के लिए प्रारंभ किया गया। यह *महिला समख्या* (महिलाओं की गुणवत्ता के लिए शिक्षा) कहलाता है। इस कार्यक्रम का उद्देश्य महिलाओं के लिए ऐसा वातावरण तैयार करना है जिसमें जानकारी और सूचना प्राप्त करके वे अपने एवं समाज के बारे में अपनी धारणा बदल सकें। यह आठ राज्यों में 51 जिलों के 6,877 गाँवों में लागू किया गया है। ये राज्य है : उत्तर प्रदेश, गुजरात, कर्नाटक, आंध्र प्रदेश, बिहार, असम, मध्य प्रदेश और केरल।

उपरोक्त वर्णित योजनाओं एवं कार्यक्रमों द्वारा भारत में साक्षरता की स्थिति में कुछ सुधार हुआ है, खासतौर पर 1991–2001 के दशक के दौरान। जैसा कि कहा गया है साक्षरता दर 65.38 प्रतिशत हो गया है जिसमें पुरुषों का दर 75.85 प्रतिशत तथा महिलाओं का दर 54.16 है। महिला साक्षरता दर 1981–91 के दौरान 10 प्रतिशत अंक और 1991–2001 के दौरान 15 प्रतिशत अंक से बढ़ा है। 1991–2001 के दौरान पिछड़े राज्यों में महिला साक्षरता दर में सर्वश्रेष्ठ वृद्धि हुई : छत्तीसगढ़ में 27.5 प्रतिशत से 52.4 प्रतिशत, राजस्थान में 20.4 प्रतिशत से 44.3 प्रतिशत, मध्य प्रदेश में 29.4 प्रतिशत से 50.3 प्रतिशत तथा उड़ीसा में 34.7 प्रतिशत से 51 प्रतिशत। इसलिए यह कहा जा सकता है कि साक्षरता अभियान ने बड़े समुदायों और सामाजिक संगठन में निश्चित रूप से सफलता प्राप्त की है जिससे विद्यालय में नामांकन एवं सामाजिक और लिंग समानता के विषयों पर जागरूकता बढ़ी है। साथ ही यह भी सच है कि हम अभी भी अपने निर्धारित और आवश्यक लक्ष्य से पीछे हैं।

संविधान ने 6 से 14 वर्ष के आयु वर्ग के सभी बच्चों के लिए निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा की परिकल्पना की थी। यह लक्ष्य बार-बार टलता जा रहा है। राष्ट्रीय शिक्षा कार्यक्रम ने भी इसे 1995 तक टाल दिया था। थाइलैंड में आयोजित विश्व सर्वशिक्षा सम्मेलन में भारत ने अन्य 155 देशों के साथ सर्वव्यापक प्राथमिक शिक्षा का लक्ष्य पूरा करने और 2000 तक प्रौढ़ निरक्षरता को आधा करने का वायदा किया। लेकिन 2001 में हमारे यहाँ 26 करोड़ निरक्षर थे, यानि 7 वर्ष से ऊपर की आयु वालों में 30 प्रतिशत से अधिक अभी भी निरक्षर हैं। इसके साथ यह भी सच है कि इनमें से अधिक संख्या उन लोगों की है जो विद्यालयों में नामांकित हैं परंतु गुणात्मक शिक्षा नहीं पा रहे हैं। प्रजातंत्र की सफलता एवं विकास के लिए प्राथमिक शिक्षा की सर्वव्यापकता का अर्थ सिर्फ सर्वव्यापक सुविधाएँ, व्यापक नामांकन और सर्वव्यापक रूप से बच्चों को पाठशाला में रोके रखने से ही नहीं है बल्कि पढ़ाई-लिखाई की सर्वव्यापक गुणवत्ता से भी है।

शिक्षा प्रजातांत्रिक व्यवस्था के सफल संचालन के लिए सबसे महत्त्वपूर्ण आवश्यक शर्तों में से ही एक नहीं है बल्कि व्यक्तिगत, सामाजिक, राजनीतिक और सांस्कृतिक विकास के लक्ष्य को प्राप्त करने का साधन भी है। किसी भी वर्तमान कल्याणकारी राज्य में अगर ज्यादा नहीं तो कम से कम सब के लिए प्राथमिक शिक्षा अत्याधिक आवश्यक माना गया है।

प्राथमिक शिक्षा के लक्ष्य का अर्थ है सर्वव्यापी सुविधा की व्यवस्था, सर्वव्यापी नामांकन एवं सर्वव्यापी तौर पर बच्चों को विद्यालय में रोके रखना। हालाँकि

आवश्यक नहीं है कि सर्वव्यापी सुविधाएँ सर्वव्यापी नामांकन सुनिश्चित करे और सर्वव्यापी नामांकन सभी बच्चों की स्कूली शिक्षा जारी रखने की गारंटी दे। इसलिए यह महत्त्वपूर्ण है कि ये नीतियाँ और कार्यक्रम इन सभी पहलुओं पर ध्यान दें। संविधान निर्माताओं ने सरकार को अतिशीघ्र इन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए प्रेरित किया। भारत में साक्षरता दर स्वतंत्रता प्राप्ति के समय 18.33 प्रतिशत थी जो 2001 में बढ़कर 65.38 प्रतिशत हो गई। यह कोई साधारण उपलब्धि नहीं है। परंतु इस बात की उपेक्षा नहीं की जा सकती है कि प्रतिबद्धताओं के होते हुए भी हम लोग 26 करोड़ निरक्षर लोगों के साथ 21वीं शताब्दी में प्रवेश कर रहे हैं। विश्व की सबसे बड़ी आबादी (संख्या के दृष्टिकोण से) भारत में रहती है और निरक्षरता, गरीबी और सामाजिक पिछड़ेपन से भी जुड़ी हुई है। इसका अर्थ है कि अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और गरीब वर्ग का एक बड़ा हिस्सा निरक्षर है। निरक्षरता, इन लोगों को आर्थिक रूप से ही पिछड़ा नहीं रखती बल्कि सामाजिक एवं राजनीतिक दृष्टि से भी अनभिज्ञ रखती है। इसके परिणामस्वरूप ये लोग चुनाव एवं अन्य सामाजिक-राजनीतिक गतिविधियों में जाति, समुदाय तथा ऐसे ही पारंपरिक भावनाओं के आधार पर शोषण के शिकार होते हैं। साक्षरता का अर्थ सिर्फ पढ़ाई-लिखाई की कला में निपुणता हासिल होना ही नहीं है, यह लोगों को आत्म-विश्वास और आत्म-बल भी देती है। यह लोगों को उत्पादक कार्य करने की कुशलता तथा निर्णय लेने की सर्वोपरि क्षमता प्रदान करती है जो एक सहभागी प्रजातंत्र की सबसे महत्त्वपूर्ण आवश्यकताओं में से एक है। इसलिए यह आवश्यक है कि बिना समय गँवाए शिक्षा की सर्वव्यापकता के लिए चौतरफा प्रयास किए जाएँ। इसके लिए पर्याप्त संसाधनों का आबंटन, यह आश्वासन कि ये संसाधन अपने लक्ष्य तक पहुँच जाए, समुदाय की सहभागिता, एक समर्पित प्रशासन तथा सर्वोपरि सामाजिक जागरूकता की आवश्यकता है।

अभ्यास

1. प्रजातंत्र में शिक्षा के महत्त्व की व्याख्या कीजिए। स्वतंत्रता प्राप्ति के समय भारत में साक्षरता की स्थिति क्या थी?
2. प्राथमिक शिक्षा की सर्वव्यापकता से आप क्या समझते हैं? इस संदर्भ में प्रारंभ किए गए किन्हीं पाँच कार्यक्रमों का उल्लेख कीजिए।
3. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   - (i) नवीन शिक्षा नीति
   - (ii) अनौपचारिक शिक्षा
   - (iii) राष्ट्रीय साक्षरता मिशन
   - (iv) प्रौढ़ शिक्षा

अध्याय 14

क्षेत्रीय असंतुलन : क्षेत्रवाद, भाषावाद और पृथकतावाद

भारत धर्मों, जातियों, भाषाओं, जनजातियों और संस्कृति की विविधताओं से भरा एक विशाल देश है। भावात्मक एवं ऐतिहासिक दृष्टि से जुड़े अनेक भाषायी एवं सांस्कृतिक समूह कुछ निश्चित क्षेत्रों में बसे हुए हैं। हम यह अध्ययन कर चुके हैं कि औपनिवेशिक शासन के दौरान इस देश के विकास के स्थान पर प्रशासन आर्थिक शोषण में ही रुचि रखता था। इसी कारण राष्ट्रीय आंदोलन को विभाजित रखने के लिए औपनिवेशिक प्रशासन ने धर्म, क्षेत्र, जाति और भाषा पर आधारित अनेक विभाजनों को प्रोत्साहित किया तथा देश के संतुलित विकास हेतु किसी प्रकार की योजनाओं अथवा नीतियों को लागू नहीं किया। परिणामस्वरूप क्षेत्रीय असंतुलन तथा सामूहिक पहचान को बल मिला। तदुपरांत स्वतंत्र भारत ने क्षेत्रीय, भाषावाद और अलगाववाद को उभरते हुए देखा। इस अध्याय में हम इसकी पृष्ठभूमि, कारणों, प्रकृति तथा इन पर रोक लगाने के लिए संभव तरीकों का अध्ययन करेंगे। यह स्मरणीय है कि ये सब परस्पर जुड़े हुए तथा अंतर्संबंधित हैं।

क्षेत्र

क्षेत्र एक ऐसा भू-भाग है जहाँ के वासियों का धर्म, भाषा, रीति-रिवाज, सामाजिक-आर्थिक और राजनीतिक विकास की अवस्था, संयुक्त ऐतिहासिक परंपरा, रहन-सहन का ढंग इत्यादि के कारण अपने क्षेत्र से भावात्मक लगाव होता है। इन कारणों में से कोई एक या कुछ और सब से अधिक उनमें उपस्थित निकटता की भावना इस जुड़ाव को सशक्त करती है। यह भू-भाग राज्य की सीमाओं में, सीमाओं तक या सीमाओं से बाहर एक से अधिक राज्यों में भी हो सकता है। आर्थिक, राजनीतिक अथवा सांस्कृतिक आधार पर विभेद अथवा प्रतिस्पर्द्धा की भावना तथा न्याय अथवा लाभ की इच्छा क्षेत्रवाद को उभारती है। उपरोक्त कारणों और उनके स्वभाव के आधार पर क्षेत्रवाद की अभिव्यक्ति कई प्रकार से हो सकती है जैसे — राज्य के लिए स्वायत्तता अथवा शक्तियाँ माँग कर, नए राज्य की माँग करके, क्षेत्रीय भाषा अथवा संस्कृति को बचाने की माँग द्वारा या फिर देश से पृथक होने की माँग द्वारा।

क्षेत्रीय असंतुलन

क्षेत्रीय असंतुलन अथवा क्षेत्रीय विषमता का अर्थ है विभिन्न क्षेत्रों के बीच प्रति व्यक्ति आय, शिक्षा दर, स्वास्थ्य एवं शिक्षा सुविधाओं तथा औद्योगीकरण के स्तर में बहुत बड़ा अंतर व्याप्त होना। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है कि यह क्षेत्र राज्य भी हो सकते हैं या राज्य के भीतर कोई क्षेत्र। इस दृष्टि से भारत में विभिन्न कारकों के परिणामस्वरूप असंतुलन व्याप्त

है। पहले तो ब्रिटिश औपनिवेशिक शासन की शोषण प्रवृति के कारण या तो क्षेत्रीय विषमताएँ पैदा की गईं या उन्हें और अधिक बढ़ा दिया गया। तत्पश्चात् स्वतंत्र भारत द्वारा अपनाई गई योजनाएँ भी इन्हें दूर नहीं कर सकीं।

औपनिवेशिक विरासत

ब्रिटिश औपनिवेशिक प्रशासन मूलतः भारतीय बाज़ार में अपने उत्पाद बेचने तथा यहाँ से कच्चा माल ले जाने में रुचि रखता था। कुछ मामलों में वे यहाँ अपनी अतिरिक्त पूँजी निवेश तथा सस्ती मजदूरी का प्रयोग कर लाभ उठाने के लिए कुछ उद्योग लगाने में भी रुचि रखते थे। इन आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए उन्होंने कुछ क्षेत्रों से अधिकाधिक भू-राजस्व प्राप्त करने के लिए ज़मींदारी व्यवस्था प्रारंभ की। अपने उत्पादों के विक्रय हेतु मंडियाँ पैदा करने के लिए उन्होंने कुछ क्षेत्रों में कृषक-स्वामित्व व्यवस्था और कृषि में सुधारों का पक्ष लिया। परिणामस्वरूप, विभिन्न राज्यों और क्षेत्रों में कृषि के क्षेत्र में उत्पादन संबंधों और उत्पादन के स्तर में महत्त्वपूर्ण परिवर्तन दिखने लगे।

शहरीकरण का प्रारूप प्राथमिक उत्पादों का निर्यात और तैयार माल के आयात की नीति पर आधारित था जिसके फलस्वरूप कुछ ऐसे बंदरगाहों की नींव पड़ी जो शहरी औद्योगिक गतिविधियों के मुख्य केंद्र बन गए। इसलिए, औपनिवेशिक भारत में व्यापार और वाणिज्य की वृद्धि का अर्थ था विभिन्न समुद्रतटीय केंद्रों जैसे बंबई, कलकत्ता, मद्रास और कुछ देशी रियासतों की राजधानियों में नौकरियों और शिक्षा संबंधी अवसरों का पैदा होना। इससे कुछ क्षेत्रों में उपभोक्ता उद्योगों का भी उदय हुआ जिससे व्यापारिक पूँजीवादी वर्ग का विकास हुआ।

असंतुलित क्षेत्रीय विकास का एक अन्य कारण शिक्षा का प्रसार था। ब्रिटिश साम्राज्यवादियों ने भारत और भारत के तटीय क्षेत्रों, विशेषतः बंबई, कलकत्ता और मद्रास बंदरगाहों के निकट के क्षेत्रों को व्यापार के माध्यम द्वारा यूरोप से जोड़ दिया था। इन क्षेत्रों में स्थापित संस्थाओं के प्रबंधन के लिए कर्मचारी तैयार करने हेतु आधुनिक शिक्षा प्रारंभ की गई। इससे इन क्षेत्रों में एक शिक्षित व्यवसायी वर्ग पनपा जिसमें मुख्यतः कम वेतन वाले सरकारी और व्यापारिक लिपिक थे। इन क्षेत्रों में जागरूक वकीलों तथा दूसरे व्यवसायियों का एक ऐसा प्रबुद्ध वर्ग उदित हुआ जिसने स्वतंत्रता आंदोलन में बढ़-चढ़ कर भाग लिया।

स्वतंत्रता के समय राज्यों और जिलों के बीच असमानता काफी स्पष्ट और व्यापक थी। प्रति व्यक्ति आय और उपभोग, शिक्षा, चिकित्सा एवं स्वास्थ्य सेवाएँ, प्राकृतिक संसाधन, जनसंख्या वृद्धि, मूल ढाँचे के विकास तथा रोज़गार के अवसर में भी पर्याप्त अंतर थे। स्वतंत्र भारत की सरकार व्यक्तिगत और क्षेत्रीय — दोनों प्रकार के असंतुलन को समाप्त करने के लिए प्रतिबद्ध थी। इसलिए यह स्वीकार किया गया कि क्षेत्रीय असमानता को हटाने के लिए राज्य को मुख्य भूमिका निभानी होगी।

स्वतंत्र भारत में क्षेत्रीय नीति

इस प्रकार भारतीय नेतृत्व ने क्षेत्रीय असमानताओं को हटाने की आवश्यकता को भली-भाँति समझ लिया था। वस्तुतः भारत के संविधान ने केंद्र सरकार के लिए यह अनिवार्य बना दिया कि वह कम-से-कम पाँच साल में एक वित्त आयोग का गठन करे। इस वित्त आयोग को भारत के विभिन्न राज्यों में व्यय की आवश्यकता और उपलब्ध राजस्व के बीच के अंतर तथा दूसरे मुद्दों से उपजी समस्याओं का अध्ययन करना था। केंद्र सरकार और इसकी दो मुख्य एजेन्सियों — योजना आयोग और वित्त आयोग का मुख्य लक्ष्य संतुलित क्षेत्रीय विकास घोषित किया गया। नियोजन

का एक उद्देश्य विभिन्न राज्यों और क्षेत्रों के बीच पुनः संतुलन बनाना था, यद्यपि इन संस्थाओं को पूरे देश के आर्थिक-सामाजिक ढाँचे तथा उसकी विकसित होती हुई राजनीतिक प्रक्रिया के बीच काम करना था। जैसा कि पहले वर्णन किया जा चुका है कि प्रारंभ से ही अपनाए गए विकास प्रारूप और सत्तासीन वर्गों की चुनाव रणनीति के कारण विकास अपने लक्ष्य से दूर हटता गया। प्रारंभ से ही, नियोजन मूलतः राष्ट्रीय स्तर तक ही सीमित था। क्षेत्रीय असमानताओं की ओर कोई ध्यान नहीं दिया गया और जो कदम उठाए भी गए वे केवल प्राकृतिक विपदा वाले क्षेत्रों की विशिष्ट समस्याओं से ही संबंधित रहे। अतः राष्ट्रीय संदर्भ में क्षेत्रीय विकास की समस्याओं की ओर नीति निर्धारकों का पर्याप्त ध्यान नहीं गया। पहले से ही विकसित कुछ क्षेत्र पिछड़े क्षेत्रों की उपेक्षा के फलस्वरूप और अधिक विकास का आनंद उठाते रहे जबकि पिछड़े क्षेत्र जैसे के तैसे बने रहे।

तीसरी पंचवर्षीय योजना ने क्षेत्रीय असमानता की समस्या की ओर कुछ ध्यान दिया। पिछड़े क्षेत्रों की पहचान करने के कुछ प्रयास किए गए। चौथी योजना के बाद से योजनाकार इस उद्देश्य पर और अधिक बल देते रहे। पिछड़े क्षेत्र के रूप में पहचाने गए क्षेत्रों के लोगों के जीवन स्तर में सुधार के लिए विशेष नीतिगत् उपाय भी किए जा रहे हैं। यद्यपि इन पहलुओं के प्रति बढ़ती जागरूकता के बावजूद उपलब्धियाँ बहुत नगण्य हैं।

यद्यपि औद्योगिक रूप से पिछड़े क्षेत्रों को योजना आयोग द्वारा पहचान कर लिया गया है परंतु उन क्षेत्रों के लिए जिन्हें अर्थव्यवस्था की दृष्टि से पिछड़ा कहा जाता है, उनके लिए कोई प्रयास नहीं किया गया। वास्तव में भारतीय योजनाओं के दौरान क्षेत्रीय नीति का मुख्य लक्ष्य भारत के विभिन्न क्षेत्रों में उद्योग बाँटना ही रहा है। औद्योगीकरण के विभिन्न प्रयासों के बावजूद भारत के अधिकतर राज्यों में उत्पादन तथा रोज़गार की दृष्टि से कृषि सबसे महत्त्वपूर्ण गतिविधि बनी रही और कृषि क्षेत्र में भी उत्पादन में तुरंत वृद्धि के दबाव के कारण प्रति व्यक्ति कृषि उत्पादन में अंतर्राज्यीय असमानता बढ़ती ही रही। यह भली-भाँति ज्ञात है कि कृषि विकास नीति में हरित क्रांति और इसके प्रभाव को अपेक्षाकृत कुछ क्षेत्रों तक ही सीमित रखा गया। अतः देश के विभिन्न क्षेत्रों अथवा एक ही क्षेत्र के लोगों की सामाजिक-आर्थिक स्थिति में असमानताएँ बढ़ती ही रहीं।

क्षेत्रीय असंतुलन और क्षेत्रवाद

राज्यों के बीच तथा राज्यों के भीतर असमानताओं के बने रहने के कारण उपेक्षा, वंचित होने और भेदभाव की भावना जन्म लेती है। बहुजातीय और बहुधार्मिक देश में राज्यों और क्षेत्रों में बसे समूहों के बीच ये असमानताएँ सामाजिक टकराव का कारण बनती हैं जिससे राजनैतिक और प्रशासनिक समस्याएँ पैदा होती हैं। प्रत्येक दशा में, क्षेत्रीय असंतुलन भारत में क्षेत्रवाद का कई प्रकार से एक मुख्य कारण है। बिहार और पश्चिमी बंगाल के झारखंड क्षेत्र, उत्तर प्रदेश के उत्तरांचल तथा मध्य प्रदेश के छत्तीसगढ़ क्षेत्रों में अलग राज्य बनाने के आंदोलन उनके अल्प विकास तथा लोगों में शोषण एवं वंचित रहने की भावना के कारण हुए। अंत में, 2001 में इन क्षेत्रों को अलग राज्य बना दिया गया। इसी प्रकार के आंदोलन आंध्र प्रदेश के तेलंगाना क्षेत्र, महाराष्ट्र के विदर्भ क्षेत्र, पश्चिमी बंगाल के दार्जिलिंग क्षेत्र तथा कुछ अन्य क्षेत्रों में चल रहे हैं।

उपेक्षित राज्यों और क्षेत्रों में वंचित रखे जाने की भावना के अतिरिक्त वर्गीय असंतुलन जैसे — कृषि एवं औद्योगिक विकास में कमी की शिकायतें भी हैं। इस कारण एक ओर विशेषतः विकसित राज्यों के ग्रामीण क्षेत्रों में हितों का व्यापक विकास हुआ, दूसरी

ओर वर्गीय विवादों ने भी जन्म लिया है। ये दोनों ही विकसित राज्यों में क्षेत्रवाद को प्रोत्साहित कर रहे हैं। उदाहरण के लिए, जिन क्षेत्रों में हरित क्रांति प्रारंभ और सफल हुई वहाँ नया धनाढ्य कृषक वर्ग, आर्थिक और राजनीतिक दृष्टि से महत्त्वपूर्ण बन गया है। वे अब भी, दी गई रियायतों और सुविधाओं को चिरस्थायी बनाने में रुचि रखते हैं। कृषि के पर्याप्त लाभप्रद हो जाने के बाद भी वे सब्सीडी के जारी रखने तथा आयकर से मुक्त रहना चाहते हैं। ये धनाढ्य कृषक ऐसे राज्यों में क्षेत्रीय असमानता को सामाजिक आधार प्रदान करते हैं।

असंतुलित विकास का एक अन्य पहलू यह है कि सीमित क्षेत्रों में विकास के कारण, अन्य राज्यों और क्षेत्रों से मज़दूर रोज़गार और नौकरी की तलाश में विकसित क्षेत्र की ओर भागते हैं। उदाहरण के लिए, दक्षिण भारत और अन्य भागों से औद्योगिक मज़दूरों का बड़ी संख्या में निरंतर मुंबई में, उड़ीसा और बिहार से कोलकाता में, तथा पूर्वी उत्तर प्रदेश और बिहार से खेतीहर मज़दूरों का पंजाब में पहुँचना, दो प्रकार के तनाव उत्पन्न कर रहा है। प्रथम, यह भाषायी और सांस्कृतिक समूहों में अपनी स्थिति को लेकर पैदा हुई चिंताओं से उस क्षेत्र की सांस्कृतिक समरसता को प्रभावित करता है। दूसरे, यह उन स्थानीय मज़दूरों में दुर्भावना पैदा करता है, जो या तो नौकरी पाने में असफल रहते हैं या फिर बाहर से आए मज़दूरों द्वारा कम दर पर कार्य करने की इच्छा के कारण स्थानीय मालिकों से प्रभावशाली ढंग से सौदेबाज़ी करने में असमर्थ रहते हैं। यह वर्गीय संगठनों तथा 'भूमि-पुत्रों' जैसे आंदोलनों को जन्म देता है।

इसी प्रकार पिछड़े क्षेत्रों में शिक्षा विशेषकर उच्च शिक्षा का प्रसार, परंतु औद्योगीकरण तथा अन्य रोज़गार पैदा करने वाली संस्थाओं का अप्रसार, शिक्षित बेरोज़गार युवकों की फौज़ को बढ़ा रहा है। ये हताश युवा वर्ग अन्य देशों अथवा राज्यों से लोगों के आगमन के विरूद्ध आंदोलनों की ओर आकर्षित होते हैं। असम आंदोलन के आधारभूत कारणों में से यह एक प्रमुख कारण है। बिहार और उड़ीसा के भागों में भी इसी प्रकार की स्थिति उभर रही है। इसके अतिरिक्त ये बेरोज़गार युवक वर्गीय आधार पर अपने अधिकारों की रक्षा के लिए लड़ने को जातीय, सांप्रदायिक और वर्गीय आंदोलनों की ओर आकर्षित होते हैं। आधुनिकीकरण और शिक्षा के प्रसार के बावजूद जातीय आधार पर विवाद विशेषत: बिहार और गुजरात में नौकरियों के लिए आरक्षण, शहरों और कस्बों में जातीय एवं उपजातीय संस्थाओं में वृद्धि तथा सांप्रदायिक झगड़ों में निरंतर बढ़ोतरी, एक हद तक इसी कारण से है।

ये क्षेत्रीय असंतुलन काफी सीमा तक राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था और राष्ट्रीय राजनीति में अवरोध पैदा करते हैं। ये राजनीति में भिन्न प्रकार के स्तर और स्वरूप बनाते हैं जिससे अंतर्राज्यीय, अंतर्क्षेत्रीय और केंद्र-राज्य विवाद उत्पन्न होते हैं। कुछ मामलों में ये सांप्रदायिक और सांस्कृतिक भेदों से जुड़ कर ऐसे विवादों को गहरा देते हैं। इसी संदर्भ में क्षेत्रवाद का एक सबसे महत्त्वपूर्ण पहलू भाषावाद है।

भाषावाद

भाषा मानवीय व्यवहार तथा पूरे समुदाय को संगठित करने का सबसे महत्त्वपूर्ण साधन है। भारत जैसे बहुभाषी देश में भाषा के साथ दो समस्याएँ जुड़ी हुई हैं। प्रथम, एक आम भाषा राष्ट्रीय जीवन का एक अनिवार्य तत्त्व प्रतीत होती है। दूसरे, भाषा का किसी जातीय समूह की सही पहचान होने के कारण, वह भाषायी समूह अपनी भाषा के संरक्षण और विकास के प्रति चिंतित रहते हैं। अत: मुख्य समस्या विभिन्न भाषाओं और संस्कृतियों के बीच एक समान राष्ट्रीय जीवन को विकसित करना है।

औपनिवेशक युग में अंग्रेज़ी समान भाषा थी। यह विभिन्न भाषायी समुदायों के विशिष्ट वर्ग के बीच संवाद की भाषा थी। यह केंद्र और प्रांतीय दोनों स्तरों पर प्रशासनिक, न्यायिक तथा शैक्षिक क्षेत्रों में प्रयुक्त होती थी। इसका अभिप्राय निश्चय ही यह था कि जनसाधारण को उपलब्ध प्रशासनिक, राजनीतिक तथा आर्थिक अवसरों से दूर रखा गया था। इसलिए जहाँ ब्रिटिश भाषायी नीति उपनिवेशवादी शासकों की आवश्यकताओं को पूरा करती थी, वहीं वह लोकतांत्रिक संस्थाओं वाले स्वतंत्र देश के उद्देश्य को पूरा नहीं कर सकी। राष्ट्रीय गौरव को आघात पहुँचाने वाले भावनात्मक मुद्दे के अतिरिक्त अंग्रेज़ी भाषा के प्रयोग ने विशिष्ट शिक्षित वर्ग और जनसाधारण तथा शासकों व शासितों के बीच की दूरी को बढ़ाया। परिणामस्वरूप जनसंख्या का एक बड़ा भाग देश की राजनीतिक प्रक्रिया और आर्थिक कार्यक्रमों से अलग, निष्क्रिय और असंबद्ध रहा।

उपरोक्त दृष्टिकोण के अनुसार भाषा का मुद्दा, स्वतंत्रता संघर्ष के दौरान ही एक महत्त्वपूर्ण मुद्दे के रूप में उभरना शुरू हो गया था। मुख्य रूप से तीन मुद्दे उठाए जा रहे थे : (i) स्वतंत्रता उपरांत भारत की राजकीय सरकारी भाषा; (ii) भाषायी आधार पर राज्यों का निर्माण जिनकी सीमाएँ ब्रिटिश शासन में भाषायी विभाजन के अनुसार नहीं थीं; और (iii) क्षेत्रीय भाषाओं की स्थिति।

राजभाषा

संविधान सभा में राजभाषा घोषित करने के संबंध में बहुत प्रबल विचार थे। एक वर्ग ने हिंदी को राजभाषा स्वीकार करने के पक्ष में जोरदार बहस की, परंतु अहिंदी भाषी क्षेत्रों के प्रतिनिधियों ने इस माँग का इस आधार पर विरोध किया कि हिंदी को राजभाषा स्वीकार करने के परिणामस्वरूप पूरे भारत पर हिंदी क्षेत्रों का प्रभुत्व और प्रभाव बढ़ेगा। प्रतियोगी सरकारी नौकरियों के मामले में हिंदी भाषी लोगों को स्वाभाविक रूप से अतिरिक्त लाभ होगा। उनका यह भी मानना था कि हिंदी को राजभाषा स्वीकार किए जाने से अंतर्राष्ट्रीय जगत में संवाद एवं संचार कठिन हो जाएगा।

हिंदी के समर्थकों ने इन सभी तर्कों को अस्वीकार करते हुए बल दिया कि हिंदी भाषी लोग भारत का सबसे बड़ा भाषायी समूह (लगभग 40 प्रतिशत) हैं। अतः हिंदी का राजभाषा के लिए दावा स्वाभाविक है। उनका मानना था कि यदि अंग्रेज़ी जैसी विदेशी भाषा को राजभाषा मान लिया गया तो सरकार और जनता के बीच निकट संबंध बनाए रखना संभव नहीं होगा। अंत में संविधान सभा ने एक समझौता फार्मूला निकाला। संविधान के अनुच्छेद 343 के अनुसार हिंदी को राजभाषा घोषित किया गया। यद्यपि इसने केंद्र के सभी राजकीय कार्यों के लिए अगले पंद्रह वर्षों तक अंग्रेज़ी के प्रयोग को जारी रखने का प्रावधान भी किया। संविधान के अनुच्छेद 345 के अंतर्गत प्रावधान किया गया कि किसी राज्य की विधान सभा कानून द्वारा राज्य में प्रयोग की जा रही किसी एक या अधिक भाषाओं या हिंदी को राज्य के सभी राजकीय कार्यों या किसी एक कार्य के लिए प्रयोग की जाने वाली भाषा अथवा भाषाओं के रूप में अपना सकती है।

जबकि संविधान में केंद्र सरकार के लिए अंग्रेज़ी को राजभाषा के रूप में पंद्रह साल तक प्रयोग करने का प्रावधान किया गया, वहीं 1955 में नियुक्त राजभाषा आयोग ने अंग्रेज़ी के स्थान पर हिंदी लाने के पक्ष में प्रबल राय दी। इस सिफारिश के साथ ही अहिंदी भाषी लोगों का लंबे समय से चला आ रहा असंतोष और भय फूट पड़ा। दक्षिण के आलोचकों ने इस सिफारिश का कड़ा विरोध किया। व्यापक पैमाने पर प्रदर्शन हुए। सरकार एक बार फिर समझौते पर उतर आई। समझौते के अनुसार हिंदी का औपचारिक

बदलाव 1965 में होना था अर्थात् संविधान स्वीकार किए जाने के पंद्रह वर्ष बाद और उसके बाद अंग्रेज़ी का राजभाषा के रूप में प्रयोग नहीं किया जा सकेगा। अप्रैल 1963 में राजभाषा विधेयक को औपचारिक ढंग से संसद में प्रस्तुत किया गया। विधेयक की प्रस्तुति से गर्मागर्म बहस हुई और भारत के संसदीय इतिहास में कुछ उदंडतापूर्ण दृश्य भी देखे गए। हिंदी भाषा के समर्थकों ने राजभाषा के सांविधानिक प्रावधानों को तुरंत लागू करने की माँग की तो अहिंदी भाषी क्षेत्रों, विशेषत: दक्षिण भारत और पश्चिमी बंगाल के सांसदों ने अंग्रेज़ी बनाए रखने के पक्ष में ज़ोरदार बहस की। विधेयक ने अंग्रेज़ी को राजभाषा के रूप में बिना किसी समय सीमा के जारी रखने की अनुमति प्रदान की तथा साथ ही साथ हिंदी को राजभाषा के रूप में स्वीकार किए जाने के लिए 1975 में समीक्षा करने का करार भी किया। तत्कालीन प्रधान मंत्री जवाहरलाल नेहरू ने अहिंदी भाषियों को आश्वस्त किया कि उनकी सहमति के बिना हिंदी उन पर नहीं थोपी जाएगी।

इन विवादग्रस्त वर्षों के दौरान, विभिन्न भाषायी समूहों के विवादित विरोधी दावों को संतुष्ट करने के लिए तथा राष्ट्रीय अखंडता और अंतर्राज्यीय संवाद को बढ़ाने की दृष्टि से, शिक्षा के लिए त्रिभाषी फार्मूला खोजा गया। इसके अनुसार देश के सभी विद्यालय अपनी क्षेत्रीय भाषा तथा अंग्रेज़ी पढ़ाएँगे। इसके अतिरिक्त एक तीसरी भाषा भी पढ़ाई जाएगी, अहिंदी क्षेत्रों में हिंदी अथवा हिंदी भाषी क्षेत्रों में जो हिंदी के अतिरिक्त कोई अन्य भाषा हो सकती है। व्यवहार में इस फार्मूले का मज़ाक बनाया गया। उदाहरण के लिए हिंदी भाषी क्षेत्रों के अधिकांश स्कूलों में हिंदी के अतिरिक्त संस्कृत पढ़ाई जाती है।

1964 में जवाहरलाल नेहरू के मरणोपरांत स्थिति एक बार फिर बिगड़ी। हिंदी के प्रबल समर्थक तत्कालीन गृह मंत्री गुलजारी लाल नंदा ने सभी मंत्रालयों को निर्देश देकर सरकारी कार्यों में हिंदी के प्रयोग को बढ़ाने के लिए की गई प्रगति की रिपोर्ट देने को कहा। इससे अहिंदी भाषी क्षेत्रों विशेषकर तमिलनाडू, आंध्र प्रदेश और पश्चिमी बंगाल में व्यापक विरोध और आंदोलन हुए। उन्होंने नेहरू के आश्वासनों पर खरा उतरने की माँग की। व्यापक और हिंसक विरोध के चलते 1967 में संसद ने 'राजभाषा विधेयक' को संशोधित किया। इसमें यह प्रावधान था कि अंग्रेज़ी का प्रयोग उन सभी राजकीय कार्यों के लिए जिनके लिए यह अब तक प्रयोग होती रही है, तब तक जारी रहेगा जब तक सभी अहिंदी भाषी राज्य अपने विधान मंडल के प्रस्ताव द्वारा हिंदी अपनाने को तैयार नहीं हो जाते।

1977 में जब जनता पार्टी सत्ता में आई तब प्रधान मंत्री मोरारजी देसाई ने स्पष्ट किया कि अहिंदी भाषी क्षेत्रों पर हिंदी नहीं थोपी जाएगी। परंतु उन्होने देश की सांस्कृतिक एकता को सुदृढ़ बनाने के लिए एक संपर्क भाषा और समान लिपि विकसित करने की आवश्यकता भी बताई। इसे हिंदी के समर्थन का एक संकेत माना गया और इसका विरोध हुआ। राजीव गांधी के प्रधानमंत्रित्व काल में केंद्र सरकार ने सितंबर 1986 में अपने कर्मचारियों को एक परिपत्र जारी कर सरकारी पत्र व्यवहार और प्रलेखों में हिंदी का प्रयोग करने को कहा। एक बार फिर इस परिपत्र के विरुद्ध तमिलनाडू तथा कई अन्य राज्यों में प्रबल नाराज़गी प्रकट की गई।

इस प्रकार यह बिल्कुल स्पष्ट हो गया कि हिंदी को भारत की एक मात्र राजभाषा के रूप में लागू करने का अहिंदी भाषी क्षेत्रों में, विशेषकर दक्षिणी राज्यों में, उल्टा प्रभाव पड़ा और इसका प्रबल विरोध हुआ। परिणामस्वरूप शिक्षा, प्रशासन और संचार में भाषा विशेष का प्रयोग एक मुख्य मुद्दा बन गया। सरकारी नौकरियाँ और सेवाएँ इससे जुड़ी हुई हैं। लोगों के एक वर्ग की मातृभाषा को राजभाषा के रूप में

अपनाए जाने से उन नागरिकों के अवसर बुरी तरह से प्रभावित होंगे जिनकी इसमें प्रवीणता नहीं है तथा जिनकी मातृभाषा इससे अलग है। यह विचार विरोध और हताशा पैदा करता है। यही वे आंशकाएँ थीं जिनके भय के कारण स्वतंत्रता संघर्ष के दौरान ही भाषायी राज्य बनाने की माँग उठी थी।

भाषायी राज्य

बहुत से भाषायी समूह निश्चित क्षेत्रों में जमाव के कारण अनुभव करते हैं कि यदि उनका क्षेत्र राज्य बन गया होता तो यह उनकी भाषा और संस्कृति को संरक्षित रखने और बढ़ाने का एक सशक्त साधन होता। यही नहीं, तब उनकी भाषा के राजभाषा होने के कारण, आर्थिक गतिविधियों में उनके बेहतर अवसर प्राप्त हो जाते। ब्रिटिश शासन काल में प्रांत (तत्कालीन राज्य) किसी विवेक अथवा लोकतांत्रिक विचार के आधार पर न बना कर उन्हें सेना, राजनीतिक अथवा प्रशासनिक सुविधाओं के अनुरूप बनाया गया था। राष्ट्रीय आंदोलन के व्यापक रूप लेने के साथ-साथ भाषायी और सांस्कृतिक चेतना बढ़ी और इसलिए प्रांतों या राज्यों के गठन के लिए भाषायी सिद्धांत को अपनाने की प्रबल माँग भी उठी। 1909 और 1919 के अधिनियम के अंतर्गत प्रांतीय स्वायत्तता और प्रांतीय स्तर पर अद्र्ध उत्तरदायी सरकारों के गठन ने भाषायी प्रांतों के लिए मजबूत आधार तैयार किया। 1920 में नागपुर अधिवेशन में कांग्रेस ने राष्ट्रीय आंदोलन को मजबूत बनाने के लिए भाषायी आधार पर प्रांतों को मान्यता दी।

स्वतंत्रता के बाद प्रारंभ में भाषा के आधार पर राज्य संगठित नहीं थे। यह अधिकांश भाषायी समूहों को स्वीकार्य नहीं था। फलस्वरूप वहाँ आंदोलन प्रारंभ हो गए। 1952 में तत्कालीन मद्रास प्रांत के आंध्र क्षेत्र में तेलगू भाषी राज्य बनाने के लिए एक बड़ा आंदोलन हुआ। आंदोलन के दौरान एक सम्मानित नेता पोटी श्रीरामुलु के निधन ने सरकार को इस माँग को मानने पर विवश किया और आंध्र राज्य बनाया गया। इसके साथ ही राज्यों के भाषायी आधार पर गठन की माँग के अध्ययन के लिए 'राज्य पुनर्गठन आयोग' भी नियुक्त किया गया। आयोग ने 1955 में दी गई अपनी रिपोर्ट में कहा कि बहुभाषी राज्यों में प्रभावशाली भाषायी समूह का राजनीतिक नेतृत्व तथा प्रशासनिक शक्ति पर एकाधिकार बना रहता है। भाषायी अल्पमत को अपने राज्य के शासन में प्रभावी रूप से हस्तक्षेप करने नहीं दिया जाता। इसी कारण आयोग ने राज्यों के पुनर्गठन के लिए भाषायी एकरूपता के सिद्धांत की सिफारिश की।

केंद्रीय सरकार ने इस मुद्दे पर जनभावना की गहराई को समझते हुए राज्य पुनर्गठन आयोग की सिफारिशों को स्वीकार कर लिया और 1956 में भाषायी आधार पर अधिकांश राज्यों का पुनर्गठन किया। 1960 में द्विभाषी बंबई को समभाषी गुजरात और महाराष्ट्र में विभाजित किया गया। 1966 में पंजाब को हरियाणा और पंजाब में बाँटा गया।

इन विभाजनों के बावजूद प्रत्येक राज्य में बहुत से ऐसे लोग रह गए जिनकी मातृभाषा बहुसंख्यक वर्ग की भाषा से भिन्न थी जिसे किसी भी भाँति टाला नहीं जा सकता था। परंतु साधारणतया राज्यों के पुनर्गठन की समस्त प्रक्रिया में विभिन्नताओं को राष्ट्रीय मुख्य धारा से जोड़ने की इच्छा अत्यधिक महत्त्वपूर्ण थी। विभिन्न सांस्कृतिक भाषायी समूहों ने संतोष की भावना व्यक्त की। जैसा कि पहले स्पष्ट किया जा चुका है कि आर्थिक विकास में क्षेत्रीय असमानताओं के न मिटने पर भाषायी राज्यों ने क्षेत्रवाद के लिए सरल आधार प्रदान किया।

उसी समय राजभाषा के मुद्दे ने केंद्र-राज्य संबंधों में भी तनाव पैदा किया। अतः क्षेत्रीय असंतुलन, स्पष्ट भाषा नीति का अभाव, राजनीतिज्ञों द्वारा जन भावनाओं को वोट बैंक बनाने के लिए प्रयोग करने

की इच्छा, विशिष्ट राज्यों में सांस्कृतिक, भाषायी तथा धार्मिक समूहों का जमाव, राजनीतिक एवं आर्थिक शक्तियों का केंद्रीकरण आदि मिलकर भारत में क्षेत्रवाद के उदय एवं विकास का कारण बने। काफी सीमा तक भारत जैसे बहुलवादी समाज में क्षेत्रवाद को एक स्वाभाविक घटना माना जा सकता है। मूलरूप से यह सौदेबाज़ी, शिकायतें अभिव्यक्त करने, असंतुष्ट इच्छाओं को उजागर करने और केंद्रीकरण के विरुद्ध प्रतिक्रिया का साधन एवं प्रक्रिया है। लेकिन कुछ मामलों में या तो सरकार के गलत व्यवहार से, निहित स्वार्थों के दुरुपयोग अथवा बाह्य ताकतों के हस्तक्षेप से ये अलगाववाद का रूप ले लेता है। तब यह राष्ट्रीय अखंडता और सामाजिक समरसता के लिए वास्तविक ख़तरा बन जाता है। इसे ठीक ढंग से समझने के लिए हम पृथकतावाद की प्रकृति और उससे उत्पन्न ख़तरे पर एक नज़र डालेंगे।

पृथकतावाद

पृथकतावाद का साधारणतया अर्थ है देश से अलग होकर एक स्वतंत्र राज्य का बनना। इसे क्षेत्रवाद की अति आक्रामक अभिव्यक्ति भी कहा जा सकता है जो प्राय: सीमावर्ती राज्यों में उभरती है। कुछ विचारकों का कहना है कि पृथकतावाद सीमावर्ती क्षेत्रों में धार्मिक, भाषायी और जातीय अल्पसंख्यकों के निवास तथा देश के प्रति उनकी निष्ठा में कमी का दुष्परिणाम है। भारत और बाहर के अनेक अध्ययनों ने स्पष्ट रूप से यह सिद्ध कर दिया है कि धार्मिक और जातीय समूहों की उपस्थिति इस विवाद का स्वाभाविक कारण नहीं है। यह विमुख होने की एक भावना है जो किसी समूह में कई कारणों से हो सकती है और जो समूह को देश के भीतरी और बाहरी ताकतों के निहित स्वार्थों से प्रेरित अलगाववादी आंदोलनों के लिए प्रेरित करती है। ये कारण हैं : (i) भाषायी अथवा धार्मिक योग्यताओं के कारण रोज़गार के अवसरों से वंचित रखना; (ii) भूमि स्वामित्व अथवा पारंपरिक भू-स्वामित्व से मनाही; (iii) अल्पसंख्यक क्षेत्रों में आर्थिक विकास के कार्य जिनसे अल्पसंख्यकों के स्थान पर बहुसंख्यकों को लाभ पहुँचता हो; (iv) विकास गतिविधियों की कमी और रोज़गार के अवसरों की अनुपस्थिति; (v) प्रशासन और सार्वजनिक विद्यालयों में अल्पसंख्यकों की भाषा के प्रयोग से इंकार; (vi) लोकतांत्रिक इच्छाओं और शिकायतों को अभिव्यक्त करने वाले आंदोलनों को दबाना; तथा (vii) सीमा पार के लोगों के साथ संस्कृति, भाषा, संस्कारों और परम्पराओं की समानता का होना।

इनमें से कोई भी कारण लोगों में उपेक्षा और वंचित रखने की भावना पैदा कर सकता है। इस भावना को सामरिक, सैनिक, वैचारिक अथवा आर्थिक कारणों से देश की अस्थिरता में रुचि रखने वाली बाहरी ताकतों द्वारा भड़काया जाता है। आंतरिक निहित स्वार्थ भी इन भावनाओं का प्रयोग, नेता बनने या बने रहने और सरकार से सौदेबाज़ी करने के लिए करते हैं। इन समुदायों के छोटे समूह जिन्हें बाह्य ताकतों की सहायता एवं प्रोत्साहन प्राप्त होता है, हिंसक साधनों और आतंकवादी तरीकों तक का प्रयोग करते हैं। इसी प्रकार बहुसंख्यकों में उग्रराष्ट्रवादी समूह पूरे समुदायों को राष्ट्र विरोधी और कट्टरपंथी होने की दृष्टि से देखते हैं; और इस प्रकार अल्पसंख्यकों को और विलग कर देते हैं। इस वास्तविक या कल्पित अलगाव और भेदभाव की भावना का राजनीतिज्ञों तथा बाँटने वाली ताकतों द्वारा दुरूपयोग किया जाता है। लोग सोचने लगते हैं कि तथाकथित उनके अपने नए देश में उनके लिए सब कुछ होगा। वे नहीं समझ पाते कि विशिष्ट वर्ग के लोग अपने निहित स्वार्थों के लिए उनका प्रयोग कर रहे हैं। उदाहरण के लिए जिन्ना जैसे पाकिस्तान के समर्थक भारत के सभी मुसलमानों का प्रतिनिधित्व न कर के केवल विशिष्ट वर्ग के मुसलमानों का ही प्रतिनिधित्व करते थे।

पाकिस्तान बनने के बाद उस देश में अधिकांश मुसलमान वैसे ही निर्धन, शोषित और विशिष्ट वर्ग द्वारा भेदभाव के शिकार रहे जैसे विभाजन से पहले थे।

सांप्रदायिकता और क्षेत्रवाद के चरम रूप पृथकतावाद को समझने के लिए यह याद रखना आवश्यक है कि कोई भी धार्मिक, सांस्कृतिक या जातीय समुदाय इतना एकरूप नहीं होता जितना कि संप्रदायवादी या अलगाववादी बनाना चाहते हैं। प्रत्येक समुदाय जाति, संस्कृति, भाषा, व्यवसाय, इत्यादि के आधार पर कई भागों में बँटा होता है। यह भी ध्यान में रखना आवश्यक है कि विभिन्न अध्ययन यह दर्शाते हैं कि सांप्रदायिकता, क्षेत्रवाद, पृथकतावाद को बढ़ावा देने वाले लोग शिक्षित मध्यम वर्ग से संबंधित होते हैं, और इन मध्यम वर्गीय लोगों में से अधिकांश धर्म और परंपराओं के प्रति इतने उत्साहित नहीं होते। परंतु उनके पास विरोध करने के कारण होते हैं क्योंकि वे प्रचलित व्यवस्था को अपने हितों और विकास की संभावनाओं के लिए एक बड़ा बाधक मानते हैं। इसलिए वे अपने लिए स्थान चाहते हैं और अपने समुदायों से सहयोग की अपेक्षा भी करते हैं। अल्पसंख्यकों के भीतर भी बहुसंख्यकों के कुछ उन वर्गों के व्यवहार के कारण भय व्याप्त होता है जो अपनी धार्मिक और सांस्कृतिक मान्यताओं को पूरे देश और समाज का मानकर राष्ट्रवाद और देश भक्ति की गलत समझ के कारण थोपने का प्रयास करते हैं।

पृथकतावाद विभिन्न कारणों से उभरता है जिनमें असंतुलित विकास, उच्च वर्गीय प्रतियोगिता, निहित स्वार्थों द्वारा धर्म एवं संस्कृति का प्रयोग, पंथ निरपेक्षता को कमज़ोर करना, अपराध को बढ़ाना, बाहरी ताकतों व शक्तियों द्वारा सहयोग एवं प्रोत्साहन सम्मिलित हैं। अलगाववाद की प्रक्रिया प्राय: शिकायतों की अभिव्यक्ति, स्वायत्तता अथवा बेहतर व्यवहार के लिए आंदोलन, चरम क्षेत्रवाद अथवा कट्टरवादिता और पृथकतावाद की ओर बढ़ने से प्रारंभ होती है। पूरे विश्व में हुए अध्ययनों ने दो बातें बिल्कुल स्पष्ट कर दी हैं। एक, अलगाव या देश से अलग होना, अन्याय, वंचित रखने और भेदभाव संबंधी शिकायतों को सुलझाने का सही तरीका नहीं है। वास्तव में अलगाव के अधिकांश मामलों में समस्याएँ कई गुणा बढ़ी हैं। दूसरे, क्षेत्रीय और जातीय आंदोलनों को प्रशासनिक सुविधा अथवा कानून और व्यवस्था के नाम पर दबाने के उल्टे परिणाम निकलते हैं। इसके लिए आवश्यक है एक ओर संतुलित विकास के लिए सही दृष्टिकोण, सामाजिक न्याय, अनेकताएँ, विकेंद्रीकरण और समायोजन, तो दूसरी ओर आतंकवादियों, कट्टरपंथियों और सांप्रदायिक लोगों के साथ धर्म, जाति, राजनैतिक प्रश्रय अथवा वैचारिक पसंद का भेदभाव किए बिना पूरी सख्ती से निपटना परम आवश्यक है।

भारत विभिन्न संस्कृतियों, भाषाओं, धर्मों, जातियों और जनजातियों का एक विशाल देश है। ये सब शताब्दियों से मैत्रीपूर्ण ढंग से साथ-साथ रहे हैं जिसने भारत को मिली-जुली संस्कृति और अनेकता में एकता की भावना प्रदान की है। औपनिवेशिक काल के दौरान प्राय: देश के विभिन्न समुदायों में देश के प्रति निष्ठा की सशक्त भावना उभरी थी। ठीक उसी समय 'फूट डालो और राज करो' की औपनिवेशिक नीति के कारण आधुनिक अर्थव्यवस्था में संसाधनों और नौकरियों के लिए प्रतिस्पर्धा, नई सामाजिक व्यवस्था में अपनी पहचान खो जाने का भय और विभिन्न समुदायों में सामूहिक चेतना भी उभर रही थी। स्वतंत्रता के पश्चात् क्षेत्रीय असंतुलन, विकास लक्ष्यों के रूप में लोगों की आशाओं का पूरा न होना, स्पष्ट भाषा नीति का अभाव, चुनावी उद्देश्य के लिए लोगों की भावनाओं का राजनीतिक समूहों द्वारा प्रयोग, निहित हितों द्वारा यथास्थिति बनाए रखने के लिए भटकाने और बाँटने वाले तरीकों का प्रयोग तथा बाहरी शक्तियों द्वारा भारत को अस्थिर, अल्पविकसित

और कमज़ोर बनाए रखने की साजिश जैसे — विभिन्न कारकों के कारण क्षेत्रवाद, भाषावाद, सांप्रदायिकता और पृथकवाद उभर रहा था। भारत जैसे विविधता वाले विशाल देश में क्षेत्रवाद न तो चौंकाने वाला है और न ही राष्ट्रीय एकता और अखंडता के लिए अपने आप में कोई ख़तरा। किसी भी समाज में क्षेत्रवाद के अच्छे और बुरे दोनों पहलू हो सकते हैं जो इसके उभरने के कारणों तथा इससे निपटने के ढंग पर निर्भर करते हैं। भारत में भी हमें ये दोनों अनुभव उपलब्ध हैं। बहुत से मामलों में क्षेत्रवाद ने लोगों को अपनी शिकायतें अभिव्यक्त कर सरकार से रियायतें प्राप्त करने और अखंडता की प्रक्रिया को सुदृढ़ करने में सहायता की है। कुछ मामलों में निहित स्वार्थों के हाथों की कठपुतली बन और बाहरी ताकतों से अपराध करने का प्रोत्साहन पाकर इसने आतंकवादी तरीकों के द्वारा अलगाववाद का रूप ले लिया है। इसलिए, भारतीय समाज को क्षेत्रवाद और भाषावाद के मुद्दों को वस्तुनिष्ठ और शांतिपूर्ण ढंग से सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक पहलुओं को देखते हुए समझना होगा। सांस्कृतिक अनेकता के चरित्र वाले समाज में विवाद अंतर्निहित होते हैं आवश्यक नहीं कि वे विघटनवादी ही हों। भारत का एक लंबा इतिहास है जो इसे शक्ति और सामर्थ्य देता है। मानव स्वतंत्रताओं को पूरा सम्मान, बहुलवाद, सब के लिए बेहतर सामाजिक व्यवहार पर आधारित एक आधुनिक समाज बनाने के प्रयासों की आवश्यकता है जो किसी भी प्रकार के संप्रदायवाद, कट्टरवाद और आतंकवाद के सामने न झुके।

अभ्यास

1. क्षेत्रीय असमानता से आप क्या समझते हैं? औपनिवेशिक प्रशासन इसके लिए कहाँ तक उत्तरदायी है?
2. भारत में क्षेत्रीय असंतुलन को मिटाने के लिए उठाए गए कदमों का परीक्षण कीजिए।
3. क्षेत्रवाद से क्या अभिप्राय है? क्षेत्रीय असंतुलन क्षेत्रवाद उभारने के लिए कहाँ तक उत्तरदायी हैं?
4. भारत की राजभाषा संबंधी नीति का वर्णन कीजिए।
5. पृथकतावाद से आप क्या समझते हैं? भारत में इसके पनपने के कारण स्पष्ट कीजिए।
6. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   - (i) भाषावाद
   - (ii) भाषायी राज्य

अध्याय 15

सांप्रदायिकता, जातीयता और राजनीतिक हिंसा

भारतीय लोकतंत्र के समक्ष, न केवल व्यवस्था को बनाए रखने के लिए अपितु लोगों को भी एक समुदाय के रूप में बचाए रखने के लिए, जो चुनौतियाँ हैं उनमें सांप्रदायिकता और जातीयता सबसे गंभीर हैं। वे हमारे राष्ट्रीय जीवन और सामाजिक संबंधों को छिन्न-भिन्न कर रही हैं, लोगों के बीच एकता के बंधनों में बाधक सिद्ध हो रही हैं और विकास की प्रक्रिया को प्रभावित कर रही हैं। सांप्रदायिक और जातीय तनाव सामाजिक शांति और व्यवस्था को भंग कर रहे हैं तथा राज्य के संसाधनों को विकास गतिविधियों से कानून व्यवस्था बनाने के गैर-उत्पादक खर्च की ओर मुड़ रहे हैं। यह तथ्य और भी चिंताजनक है कि यह स्थिति समाज की उन श्रेणियों को भी प्रभावित करती हैं जिन्हें प्राय: आधुनिक, सहनशील तथा उदार माना जाता है। साधारणतया यह माना जाता है कि तकनीकी और आर्थिक विकास पारंपरिक अंधविश्वासों और व्यवहारों के ह्रास की ओर ले जाता है। सामाजिक आर्थिक भूमिकाओं के नए बंधनों का उभरना सांप्रदायिक और जातीय पहचान को धूमिल करता है। लेकिन भारत में, स्वतंत्रता के पाँच दशकों के बाद भी, आधुनिकीकरण, औद्योगीकरण, शिक्षा के अधिकाधिक प्रचार और शहरीकरण के बावजूद जातीय और सांप्रदायिक निष्ठा न केवल जागी रही है अपितु सामुदायिक ध्रुवीकरण और गंभीर हिंसा का रूप भी ले रही है। इसलिए इन चुनौतियों का सामना करना आवश्यक है। अत: हमें यह समझना आवश्यक है कि ये समस्याएँ क्या हैं, उनके उभरने और बढ़ने के कारण क्या हैं, और उन्हें रोकने के लिए क्या किया जा सकता है?

सांप्रदायिकता

सांप्रदायिकता शब्द संप्रदाय शब्द से बना है जिसका साधारण शब्दों में अर्थ हैं — व्यक्ति का अपने संप्रदाय से आबद्धता अथवा पहचान। इस भाव में 'सांप्रदायिकता' एक सकारात्मक शब्द है।

इसके आधुनिक प्रयोग में सांप्रदायिकता, सामाजिक धार्मिक समूहों द्वारा सामाजिक परंपराओं को राजनीतिक सक्रियता का माध्यम बना कर वर्गीय शोषण तथा एक समूह के राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक हितों को दूसरे समूह की कीमत पर अथवा विरोधी परिस्थितियों मे बढ़ावा देने की प्रक्रिया को सांप्रदायिकता कहते हैं। ऐसा करने में धार्मिक समूह दूसरे धार्मिक समुदायों को अपना विरोधी अथवा शत्रु के रूप में देखने लगते हैं।

इस संदर्भ में सांप्रदायिकता की दो प्रकार से व्याख्या की गई है : (i) विचारधारा अथवा विश्वास

के रूप में; (ii) एक सामाजिक तथ्य के रूप में । एक विचारधारा के रूप में इसका अर्थ है : एक विश्वास अर्थात् जो लोग एक धर्म का अनुसरण करते हैं उनके सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक हित समान होते हैं। इसलिए व्यक्ति की अपने धार्मिक समूह के प्रति मूल सामाजिक व राजनीतिक आस्था होनी चाहिए। समय के साथ यह विश्वास एक सामाजिक आस्था बन जाता है। इसका अर्थ है अपनी पहचान को दूसरे धर्मों के विपरीत और विरुद्ध संगठित व आक्रामक रूप से प्रस्तुत करना। इस प्रस्तुति का धार्मिक आधार पर मताधिकार माँगने तथा विरोधी समूह का हिंसक ढंग से प्रतिरोध करने के लिए प्रयोग किया जाता है।

यहाँ यह स्पष्ट करना आवश्यक है कि किसी धर्म को मानना सांप्रदायिकता नहीं है। रशीदुदीन खान के अनुसार कर्मकांड में लिप्त होना, अंधविश्वास, अज्ञानता, जादू-टोना पर विश्वास आदि सांप्रदायिकता में नहीं आते। सांप्रदायिकता, अज्ञात भय अथवा पक्की परंपराओं के कारण अपने व्यवहार और अपने संबंध में व्यक्ति की अतार्किक, अवैज्ञानिक और पुरानी सोच मात्र है। सांप्रदायिकता का अर्थ, धर्म का राजनीतिक उद्देश्यों के लिए प्रयोग तथा एक धार्मिक समुदाय को दूसरे समुदाय के विरुद्ध सक्रिय करना है। इस अर्थ में सांप्रदायिकता एक आधुनिक तथ्य है।

यह समझना भी आवश्यक है कि सांप्रदायिकता और सांप्रदायिक हिंसा या झगड़े-फसाद दो अलग अवस्थाएँ हैं। सांप्रदायिकता सांप्रदायिक हिंसा की ओर प्रेरित करे, यह आवश्यक नहीं है। सांप्रदायिकता के बढ़ने का मूल कारण, एक समुदाय का दूसरे समुदाय के विरुद्ध कुछ पूर्वाग्रहों का पैदा होना और उनका पक्का होना है। यह आवश्यक नहीं कि पूर्वाग्रह सदैव हिंसा के रूप में दिखाई दें लेकिन यह किसी भी प्रकार कम ख़तरनाक नहीं है और जब भी हिंसा होती है उसका अपना एक कारण होता है। अतः यह महत्त्वपूर्ण है कि न केवल सांप्रदायिक हिंसा अथवा सांप्रदायिक झगड़े-फसाद ही लोकतंत्र और सामाजिक समरसता के लिए चुनौती बन कर रह जाते हैं अपितु सांप्रदायिकता का विचार अथवा व्यवस्था ही स्वयं में एक चुनौती है।

सांप्रदायिकता के कारक एवं कारण

सांप्रदायिकता एक अत्याधिक जटिल सामाजिक समस्या है। सांप्रदायिकता और सांप्रदायिक हिंसा की उत्पत्ति के लिए सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक और सांस्कृतिक कारक उत्तरदायी हैं। साधारणतया यह देखा गया है कि सांप्रदायिकता फैलाने में मुख्य भूमिका धार्मिक नहीं अपितु गैर-धार्मिक तत्त्वों द्वारा निभाई जाती है। सांप्रदायिक नेताओं द्वारा की गई अथवा की जा रही माँगों का ध्यानपूर्वक विश्लेषण, उनके असली चरित्र तथा धर्म, परंपरा और संस्कृति के नाम पर की जा रही सांप्रदायिक राजनीति को भी उजागर करता है। ऐतिहासिक संदर्भ में ब्रिटिश साम्राज्य ने इसका प्रयोग 'बाँटो और राज करो' नीति के अंतर्गत किया। निहित स्वार्थों द्वारा स्वतंत्रता उपरांत इसका प्रयोग विभिन्न तरीकों से बना हुआ है। आइए हम इस पर एक दृष्टि डालें।

औपनिवेशिक देन

यह एक प्रस्थापित सत्य है कि ब्रिटिश शासन का प्रमुख उद्देश्य भारत का केवल शोषण करना था, न कि उसका कल्याण । इस क्रिया की प्रतिक्रिया के फलस्वरूप भारत में राष्ट्रीयता का उदय एवं विकास हुआ जो ब्रिटिश शासन के लिए गंभीर ख़तरा बनता जा रहा था। इसलिए उन्होंने धार्मिक विभेदों (अंतरों) का पोषण किया और बढ़ावा दिया। उन्होंने सर्वप्रथम सामाजिक और सांस्कृतिक भेदों को उछाला और फिर हिंदू-मुस्लिम, जनजातीय और पिछड़ी जातियों के परस्पर विरोधी सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक

दावों का प्रयोग कर राजनीतिक विभाजन की कुटिल प्रक्रिया को बढ़ाया। सांप्रदायिक निर्णय, अलग निर्वाचक मंडल तथा सांप्रदायिक माँगों को मानना इस नीति के उदाहरणों के रूप में देखे जा सकते हैं।

वास्तव में ब्रिटिश साम्राज्य द्वारा जिस प्रकार की राजनीति चलाई और बढ़ाई जा रही थी वह मात्र सांप्रदायिक राजनीति ही बनकर रह गई। इसी ऐतिहासिक संदर्भ में सांप्रदायिकता ने राष्ट्रीय पहचान का विरोध, पंथनिरपेक्षता की प्रक्रिया का विरोध तथा अपने धार्मिक समुदाय से ऋणात्मक और अति संकुचित जुड़ाव और धर्म का राजनीतिक उद्देश्यों के लिए प्रयोग का अर्थ ले लिया।

औपनिवेशिक शासन का प्रत्युतर था राष्ट्रीयता और राष्ट्रीय आंदोलन। दुर्भाग्य से यह अंग्रेज़ों की 'बाँटो और राज करो' नीति का सफलता पूर्वक मुकाबला नहीं कर पाए। अपितु अनजाने में ये भी इस प्रकार से सांप्रदायिक पहचान को पक्का करने के साधन बन गए।

नि:सन्देह राष्ट्रीय आंदोलन के अग्रदूत महान व्यक्ति थे, और उन्हें आशा थी कि धार्मिक असमानताओं के बावजूद अपने राजनीतिक उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए वे एक सुदृढ़ राष्ट्रवाद को विकसित कर सकेंगे। तर्क, जागरूकता और सामाजिक धार्मिक सुधार आंदोलन के युग में वे धर्म को व्यक्तिगत स्तर पर रखने और धर्म को राजनीति से परे रखने के पक्षधर थे। किन्तु कुछ लोग यह नहीं समझ पाए कि लोगों को एकजुट करने के अपने उत्साह में वह जिस तरीके का प्रयोग कर रहे हैं वह साम्प्रदयिकता को बढ़ावा दे सकता है। उदाहरण के लिए उन्नीसवीं शताब्दी में भारतीय राष्ट्रवाद ने एक ऐसा ऐतिहासिक आयाम प्राप्त किया जो हिन्दुत्व के नवीन दृष्टिकोण पर आधारित था। बाल गंगाधर तिलक और लाला लाजपतराय सरीखे नेताओं द्वारा समर्थित गरम-पंथी राष्ट्रीय धारा का उदय हुआ। औपनिवेशिक शासकों के विरुद्ध जनसाधारण को आंदोलित करने के लिए तिलक द्वारा प्रारंभ किए गए गणपति उत्सव और शिवाजी-उत्सव का उद्देश्य यद्यपि मुसलमानों के विरुद्ध नहीं था परंतु ऐतिहासिक संदर्भ में ये इससे विमुख हो गए क्योंकि मुसलमानों की सहभागिता इन उत्सवों में नहीं के बराबर थी।

राष्ट्रीय नेताओं द्वारा उपरी तौर से एकता बनाने की नीति को थोपना भी सांप्रदायिकता का एक अन्य कारण सिद्ध हुआ। जब कभी धर्म से संबंधित विशेष मुद्दों पर मत भेद का प्रश्न उठता था तब शीर्ष नेताओं, जो आवश्यक नहीं कि समुदायों के प्रतिनिधि हों, से विचार-विमर्श किया जाता था। राष्ट्रीय नेताओं का विचार था कि भारत में प्रत्येक समुदाय एक जुट और एकरूप है तथा सांप्रदायिक नेतृत्व अपने समुदाय की समस्याओं का अधिकृत प्रवक्ता है। जनसाधारण को कभी विश्वास में नहीं लिया गया। इस नीति ने सांप्रदायिक नेताओं को अपने सामुदायिक समूहों को लड़ने मरने के लिए तैयार रहने तथा अपने स्वार्थ हेतु उनका प्रयोग करने के लिए प्रोत्साहित किया। इन नेताओं की वास्तविक चिंता अपने समुदाय का कल्याण नहीं, अपितु अपनी निहित शक्ति और राजनीतिक हितों की रक्षा थी।

इस प्रकार ब्रिटिश उपनिवेशवादी प्रशासन की नीतियाँ तथा राष्ट्रीय आंदोलन द्वारा इनका सामाजिक और पंथ निरपेक्ष आधार पर दृढ़ता से मुकाबला करने में असफलता, दोनों ही सांप्रदायिक, जातीय, जनजातीय और भाषायी अलगाववाद को मजबूत करने में सहायक रहीं। इसका सबसे गम्भीर परिणाम भारत का विभाजन और उसके बाद स्वतंत्र भारत में घटी घटनाएँ थीं।

स्वतंत्र भारत में सांप्रदायिकता

स्वतंत्रता के समय, ब्रिटिश औपनिवेशिक नीतियों तथा अन्य उपरोक्त कारणों के परिणामस्वरूप, विभिन्न धार्मिक, भाषायी, जातीय और सांस्कृतिक समूहों में

संकुचित वर्गीय निष्ठा का वातावरण व्याप्त था। इस स्थिति में, धर्म के आधार पर देश के विभाजन तथा बाद की हिंसक घटनाओं ने देश के सांप्रदायिक वातावरण को गर्मा दिया था। विभिन्न अल्पसंख्यक समूह स्वतंत्र भारत में अपने भविष्य को लेकर चिंतित एवं असुरक्षित अनुभव कर रहे थे। नई सरकार और संविधान के निर्माता देश की एकता और अखंडता, सभी नागरिकों के लिए में सुरक्षा की भावना तथा सामाजिक समरसता को बनाए रखने के प्रति अत्याधिक चिंताशील थे। राष्ट्रीय आंदोलन इन्हीं मूल्यों के प्रति वचनबद्ध था। ये लोकतंत्र को मज़बूत करने तथा तीव्र विकास के लिए भी आवश्यक थे। इसीलिए संविधान निर्माताओं ने भारत को एक पंथनिरपेक्ष राज्य बनाने का सही निर्णय लिया। इसका अर्थ है सभी धर्मों के प्रति सम्मान तथा सभी पंथों के प्रति सहनशीलता। पंथनिरपेक्षता का यह भी तात्पर्य है कि राज्य का अपना कोई धर्म नहीं होता और न ही राज्य किसी धर्म की सहायता अथवा समर्थन करता है। पंथनिरपेक्षता के साथ लोकतंत्र तथा आर्थिक विकास के प्रति वचनबद्धता को अपनाया गया। ऐसी आशा थी कि पंथनिरपेक्ष लोकतांत्रिक परिवेश में सरकार और लोग सामूहिक रूप से आर्थिक विकास में जुट जाएँगे और एक नए भारतीय समाज का निर्माण होगा और मानवीय स्वतंत्रता, न्याय और समानता के प्रति पूर्ण सम्मान पर आधारित एक नई राजनीतिक संस्कृति का उदय होगा।

सामाजिक आर्थिक कारण

जैसा कि हम पहले पढ़ चुके हैं कि स्वतंत्रता के समय हमारे संसाधन सीमित थे और अपेक्षाएँ अत्याधिक थीं। ऐसी स्थिति में संतुलित विकास के लिए नियोजन प्रारंभ किया गया। यद्यपि समग्र रूप से नियोजन वांछित लक्ष्यों को प्राप्त नहीं कर सका। शीघ्र ही सीमित संसाधनों के लिए होड़ लग गई। इस होड़ में निहित स्वार्थों को जाति, संप्रदाय और क्षेत्रीय आधार पर यथेष्ट भाग माँगने के लिए लोगों को सक्रिय करने का एक आसान तरीका मिल गया। धनाढ्य एवं शासक वर्गों को अपना वर्चस्व, वैचारिक प्रधानता तथा सामाजिक नियंत्रण बनाए रखने के लिए 'धर्म' और 'धार्मिकता' एक महत्त्वपूर्ण साधन के रूप में मिल गए। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि कोई भी धार्मिक समुदाय समांगी समुदाय नहीं होता। प्रत्येक समुदाय में अमीर और गरीब, बेरोज़गार अथवा अल्प रोज़गार लोग होते हैं। वास्तव में, प्रत्येक समुदाय में निर्धन, अल्प रोज़गार, बेरोज़गार तथा दलित वर्गों की संयुक्त शिकायतें अमीर और शक्तिशाली लोगों के विरूद्ध होती हैं। इसलिए अमीर और शक्तिशाली लोगों का निहित स्वार्थ वर्ग अथवा आर्थिक आधार पर एकता बनाने के बजाय धार्मिक आधार पर विभक्त करने में होता है।

इसी प्रकार, राजनीतिक दल और सरकारें लोगों की आशाओं को पूरा करने में असफल हो जाने पर, उनका ध्यान बाँटने के लिए धर्म और परंपराओं का प्रयोग करती हैं। लगभग सभी राजनीतिक दल असमानता और गरीबी हटाने के वायदे पूरा न कर पाने के कारण चुनावों में लोगों के आक्रोष से बचने के लिए सांप्रदायिक मुद्दों को उछालते हैं। कुछ पार्टियाँ अल्पसंख्यकों को बताती हैं कि बहुसंख्यकों की सरकार होने के कारण उनके साथ भेदभाव पूर्ण व्यवहार किया जा रहा है, तो कुछ दल बहुसंख्यकों को बताते हैं कि सरकार अल्पसंख्यकों के तुष्टिकरण में जुटी है और उनके हितों की अवहेलना कर रही है। कुछ भी कर गुज़रने की ऊर्जा वाले हताश शिक्षित बेरोज़गार अथवा अल्प रोज़गार वाले युवकों को विभाजन की राजनीति में व्यस्त रखने के लिए लक्ष्य बनाया जाता है। इसी कारण भारत में आज का युवक सांप्रदायिक नेतृत्व का शिकार बन गया है और पहले से कहीं अधिक धार्मिक उत्तेजना, कट्टरपंथी व्यवहार

तथा सांप्रदायिक पहचान के प्रति निकटता दर्शाता है। यह कोई संयोग नहीं है कि 1980 और 90 का दशक जो आर्थिक संकट का युग था, वह सांप्रदायिक हिंसा का भी सबसे बुरा युग था।

इसके साथ यह भी सत्य है कि राज्य पंथ-निरपेक्षता को सुदृढ़ करने और बहुलवादी समाज में बहुसांस्कृतिक नीतियाँ बनाने में असफल रहा। भारत एक बहुधर्मी देश है। सभी धर्मावलंबी अपने धर्म पर गर्व करते हैं तथा अपनी धार्मिक पहचान बनाए रखने के इच्छुक हैं। इस सामाजिक-धार्मिक संदर्भ में पंथनिरपेक्ष राज्य के कर्मचारियों को सभी धर्मों से समान दूरी रखनी पड़ती है, और साथ ही साथ अंतरधार्मिक और सामाजिक संबंधों को सौहार्दयपूर्ण बनाए रखना होता है। यद्यपि सांविधानिक ढाँचा लोकतंत्र और धर्म को अलग रखने का एक दृढ़ आधार प्रदान करता है तथापि लोकतंत्र को व्यावहारिक बनाने के लिए राजनीतिक दल और सरकारी कर्मचारी सांविधानिक ढाँचे को आत्मसात करने में असमर्थ रहे हैं।

चुनावी राजनीति और सांप्रदायिकता

निःसंदेह भारतीय संविधान निर्माताओं द्वारा सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार लागू करना एक सशक्त और क्रांतिकारी कदम था। परंतु दुर्भाग्य से स्वतंत्रता के तुरंत पश्चात् ही राजनीतिक दलों और राजनीतिज्ञों ने कार्यक्रमों और विचारधाराओं की परंपराओं को मजबूत करने के बजाय मतदाताओं को लुभाने के आसान तरीके ढूँढने शुरू कर दिए। उन्हें धर्म और जाति में अपने वोट बैंकों को मज़बूत करने के सरल कारक दिखाई देने लगे। भारत में कानून राजनीतिक दलों को जातीय और धार्मिक आधार पर निर्माण करने से नहीं रोकता। 17 जुलाई 1995 को उच्चतम न्यायालय ने भी अपने एक निर्णय में कहा कि ऐसे राजनीतिक दल जिनकी पहचान किसी विशेष जाति, समुदाय, धर्म अथवा भाषा से जुड़ी है, वे अपने उद्देश्य को पूरा करने के लिए, अपने विरोधियों के प्रति घृणा फैलाए बिना, वोट माँग सकती हैं। इस स्थिति में राजनीतिक दल और नेता ऐसी रणनीतियाँ बनाते हैं जो न्यूनतम संभव समय में उन्हें आसानी से सत्ता दिला सकें। अतः अधिकांश राजनीतिक दलों ने सावधानी से अपने समर्थकों का एक मिश्रित आधार तैयार किया है जिनमें एकत्रीकरण की इकाईयाँ मुख्यतः समुदाय, जाति, भाषा और धर्म ही है। जैसा कि ऊपर बतलाया जा चुका है कि लोगों की सामाजिक आर्थिक अपेक्षाओं को पूरा करने में निरंतर असफल रहने के कारण जनसाधारण व्यवस्था से विमुख होता जा रहा है। राजनीतिक दल इस विलगाव की भावना का भी लाभ उठा रहे हैं। परिणामस्वरूप चुनावी राजनीति उम्मीदवारों के नामांकन तथा सांप्रदायिक भावना से चुनाव प्रचार में सांप्रदायिकता की प्रक्रिया को गंभीर स्तर तक बढ़ा दिया है।

इसका यह परिणाम है कि आज राजनीति और धर्म के गठजोड़ ने सांप्रदायिक हिंसा की घटनाओं में वृद्धि कर दी है। मस्जिदों, गुरुद्वारों और मंदिरों का प्रयोग न केवल राजनीतिक अभियान के लिए अपितु हथियार इक्ट्ठा करने के लिए किया जा रहा है। सांप्रदायिक और अद्र्ध-धार्मिक समुदाय राजनीतिक दलों के रूप में उभर रहे हैं तथा धार्मिक भावनाओं को राजनीतिक सत्ता के लिए भड़काया जा रहा है। सांप्रदायिक मुद्दों को महत्त्व दिया जा रहा है और सामाजिक-आर्थिक विकास व बदलाव के असली मुद्दों को गौण बनाया जा रहा है।

समय की माँग है कि लोकतंत्र, विकास और सामाजिक समरसता के समक्ष इस चुनौती का मुकाबला एक हो कर किया जाए। सचेत, शिक्षित और संबद्ध नागरिकों को आगे बढ़ कर लोगों को शिक्षित करना होगा। सामान्य लोगों की भावनाओं, उनके धार्मिक विश्वासों तथा अज्ञानता का लाभ उठाने वालों के असली रूप को सामने लाना आवश्यक है। धर्म

व्यक्ति को दूसरों के प्रति आदर व सहिष्णुता सिखाता है, हिंसा नहीं। इसलिए विभिन्न धर्मों का होना सांप्रदायिकता नहीं फैलाता है। यह कट्टरवाद और सांप्रदायिकता ही है जो इसका स्वरूप बिगाड़ रही है।

सांप्रदायिकता विरोधी संघर्ष

अब राज्य और सरकार को समझना होगा कि असामाजिक तत्त्वों, सांप्रदायिक ताकतों और अपराधियों ने राजनीतिक दलों का समर्थन केवल अपनी स्वार्थ-पूर्ति के लिए तथा सत्ता प्राप्त करने के लिए करना प्रारंभ कर दिया है। इसलिए सांप्रदायिकता के साथ सख्ती से निपटना होगा। सरकार को सांप्रदायिक दबाव के सामने नहीं झुकना चाहिए। सांप्रदायिक आधार पर राजनीतिक दलों के गठन को प्रोत्साहन नहीं मिलना चाहिए। राजनीतिक दलों को चुनावी प्रचार में धर्म का प्रयोग न करने के लिए एक आचार संहिता बनानी चाहिए या फिर संसद अथवा चुनाव आयोग को ऐसी ही संहिता का निर्माण करना होगा । हमें एक ऐसे राज्य तंत्र की आवश्यकता है जो सांप्रदायिकता और सांप्रदायिक हिंसा को समाप्त करने में सक्षम, सबल और निष्पक्ष हो तथा समाज को सभी श्रेणियों राजनीतिक, धार्मिक और अन्य विवशताओं को इसके रास्ते में आने से रोक सके। युवा छात्रों में पंथनिरपेक्ष और वैज्ञानिक दृष्टिकोण पैदा करने तथा अपनी मिश्रित संस्कृति पर जोर देने के लिए शिक्षा व्यवस्था को पुनर्गठित किया जाना चाहिए। हमें अनुभव करना चाहिए कि सांप्रदायिकता सामाजिक और आर्थिक परिवर्तनों में बाधक है। इसलिए, यदि राजनीतिक प्रकिया को सांप्रदायिकता से मुक्त नहीं किया गया तो हमारा लोकतंत्र स्वयं मिट जाएगा । लोकतंत्र का विकल्प तानाशाही या फासीवाद है। बहुत से देशों का इतिहास यह प्रमाणित करता है कि फासीवाद और तानाशाही किसी के लिए भी हितकर नहीं है।

जातिवाद

इस अध्याय के प्रारंभ में ही यह कहा गया था कि इस समय भारतीय लोकतंत्र सांप्रदायिकता के साथ-साथ जातिवाद जैसी गंभीर चुनौती का भी सामना कर रहा है। हम प्राय: समाचारों में जातीय संघर्षों और हिंसा के विषय में सुनते-पढ़ते हैं। नौकरियों और शिक्षण संस्थाओं में जातीय आधार पर आरक्षण यदा-कदा तूफान खड़ा कर देता है। चुनावी दिनों में समाचार पत्र क्षेत्रों के जातीय विश्लेषणों से भरे होते हैं, दल जातीय आधार पर उम्मीदवार चुनते हैं तथा जातियाँ दलों को समर्थन आधार प्रदान करती हैं। सत्य यह है कि भारतीय राजनीति में जातिवाद विभिन्न स्तरों और विभिन्न साधनों से एक नकारात्मक किंतु महत्वपूर्ण भूमिका निभा रहा है। सांप्रदायिकता के अनुरूप ही स्वतंत्रता के समय यह समझा गया था कि संसदीय लोकतंत्र अपनाने तथा औद्योगीकरण और आधुनिकीकरण के साथ समाज से जाति का संकुचित प्रभाव जाता रहेगा। लेकिन सांप्रदायिकता की भाँति व्यवहार में जातीय निवेदन, जातीय सक्रियता, जातीय हिंसा और जातिगत पार्टियाँ बढ़ी हैं। ऐसा क्यों और कैसे हुआ और इसका हमारी सामाजिक राजनीतिक प्रकिया पर क्या प्रभाव है? इस समस्या को समझने से पूर्व 'जाति' का अभिप्राय समझना आवश्यक होगा।

जाति और जातीय व्यवस्था

यद्यपि जाति हिंदू समाज का एक महत्त्वपूर्ण लक्षण है परंतु इसकी कोई स्पष्ट परिभाषा नहीं मिलती। यद्यपि जाति का वर्ण व्यवस्था से कुछ संबंध है, तथापि दोनों समान नहीं हैं। जाति एक स्थानीय समूह होता है जो एक पारंपरिक पैतृक व्यवसाय से जुड़ा होता है। एक जाति समूह की सदस्यता का आधार मात्र जन्म का सिद्धांत ही होता है। इसके अनुसार उसका पेशा या व्यवसाय एक जाति में जन्म के आधार पर निर्धारित होता है न कि उसकी पसंद के

आधार पर जाति समूह के भोजन और विवाह के संबंध में भी सीमित नियम होते हैं। एक व्यवसाय में एक ही जाति के सभी सदस्यों के साथ एक जैसा व्यवहार होना चाहिए। एक व्यक्ति अपनी जाति में ही विवाह अथवा निकट संबंध रख सकता है। इसका अर्थ है जातियों में श्रेष्ठता और निकृष्ठता के आधार पर वंशावली का होना है। कुछ जातियाँ नीची और अस्पृश्यता की हद तक प्रदूषित समझी जाती हैं। श्रम विभाजन पर आधारित वंशानुगत समाज में जाति प्रथा में असमानता तथा शोषण के तत्त्व भी सम्मिलित हैं। यह व्यवस्था उपजातियों में भी विभक्त की गई हैं। इस प्रकार इस में जातियाँ और उपजातियाँ हैं।

जाति और राजनीति

जैसा कि आपने धर्म के विषय में पढ़ा, ब्रिटिश साम्राज्यवादियों का हित भारतीयों को समुदायों और जातियों के रूप में देने में निहित था। उन्होंने इन *पहचानों का प्रयोग राजनीतिक विभाजन के उद्देश्य* से किया। तदापि पश्चिमी उदारवादी समाज से संबंधित अंग्रेज़ स्वनियंत्रित सेवाओं और शैक्षिक संस्थाओं को विशेष जातियों अथवा धर्मों के लिए सीमित न कर सके। अत: शिक्षा और नौकरियों के अवसर पाकर कई जातियों में शिक्षित मध्यम वर्ग उभरा। सरकार से और अधिक रियायतें प्राप्त करने के लिए जातिगत जातीय संस्थाओं का निर्माण करना शुरु कर दिया। समाज सुधारकों ने भी जातीय व्यवस्था में दमन और विभाजन की प्रवृति पर ध्यान दिया और सुधारों की आवश्यकता पर बल दिया। शिक्षा के द्वारा उभरी जागृति तथा सरकार से सहयोग की आशा से समाज सुधारकों, उदारवादी नेताओं और कुछ निम्न जाति के लोगों ने स्वयं अपने स्तर को उठाने तथा अपने हितों एवं अधिकारों की रक्षा हेतु प्रयास प्रारंभ कर दिए।

इस प्रकार औपनिवेशिक काल के दौरान जाति व्यवस्था ने नई पहचान और अपना विस्तार करना प्रारंभ कर दिया। इसने जाति के व्यवसायिक आधार को, इसकी *आर्थिक तर्कसंगता* को, दूसरों के साथ व्यवहारिक पाबंदियों को तथा इसके स्थैतिक एवं राजनीतिक अलगाव को भारी क्षति पहुँचाई। तथापि जाति व्यवस्था की समाज पर जकड़ में कोई विशेष परिवर्तन नहीं हुआ। हिंदू समाज में जाति पहचान का एक मुख्य चिह्न बनी रही। जाति आधारित समाज के इस दोहरे सन्दर्भ में तथा स्वतंत्र भारत में जाति गतिशीलता के बदलते परिवेश में जाति एक महत्त्वपूर्ण राजनीतिक संसाधन बन गई।

स्वतंत्र भारत में जाति

स्वतंत्र भारत में सार्वभौम वयस्क मताधिकार के लागू होने तथा सामाजिक आर्थिक विकास तथा बदलाव की प्रक्रिया के प्रारंभ होने से जाति ने एक नई भूमिका प्राप्त कर ली है। नई व्यवस्था में जाति की दोनों सकारात्मक तथा नकारात्मक भूमिकाएँ हैं। सरकार द्वारा *जाति को आरक्षण की एक श्रेणी के रूप में* मान्यता ने जातिगत राजनीति को नया विस्तार दिया है। सार्वभौम वयस्क मताधिकार के सिद्धांत के लागू होने से पहले तक, ग्रामीण क्षेत्रों में विशेषत: राजनीति में सक्रिय लोग ऊँची जातियों के होते थे। मताधिकार ने संख्या को महत्त्व दिया। इसने निम्न जातियों तथा वंचितों को स्वयं को सगठित करने तथा अपनी संख्या के आधार पर ताकत जतलाने और न्याय प्राप्त करने का अवसर दिया। इस स्थिति में जातीय अभियान न्याय प्राप्त करने के महत्त्वपूर्ण साधन बन गए।

जातीय संस्थाएँ संवाद के मार्ग खोलती हैं तथा नेतृत्व और संगठन को आधार प्रदान करती हैं। पारंपरिक समाज और संस्कृति में दबे हुए लोगों को तकनीकी और राजनीतिक शिक्षा के माध्यम से योग्य बनाती हैं। जिसके बिना लोकतांत्रिक राजनीति में उन की सहभागिता अधूरी रह जाएगी। इसका अब एक परिणाम यह है कि सभी राजनीतिक दल निम्न

जातियों के कल्याण और विकास की बात करते हैं।

दूसरी ओर राजनीति में जाति के प्रयोग को सामाजिक विभाजन तथा व्यापक दृष्टिकोण से देखा जाता है। इसका पहला प्रभाव यह था कि लोकतंत्र, चुनाव और परिवर्तन की प्रक्रियाएँ ग्रामीण क्षेत्रों के पारंपरिक शक्तिशाली वर्ग के लिए, जो प्राय: उच्च वर्ग के होते थे, ख़तरा बनने लगी। इसलिए उन्होंने अपनी तत्कालीन स्थिति की वैधता को ठहराने के लिए, जनसाधारण की अज्ञानता का लाभ उठाकर जाति व्यवस्था को स्थायी बनाने में ही हित समझा। शासक वर्गों के मध्य भी मतभेद उभरे, विशेषत: धनाढ्य कृषकों और शहरी औद्योगिक वर्गों के मध्य। भूमिहीनों तथा छोटे कृषकों के मुकाबले भू-स्वामी के रूप में अपने वर्ग के हितों की रक्षा के लिए ऊँची और मध्यम जातियाँ एकीकृत होने लगी। इससे उन्हें भूमि पर अपना नियंत्रण बनाए रखने में सफलता मिली। भूमि पर नियंत्रण के माध्यम से आर्थिक प्रभुत्व ने गाँव के धनाढ्य वर्ग को वहाँ के राजनीतिक तथा प्रशासनिक संस्थाओं पर नियंत्रण बनाए रखने के लिए उपयुक्त वातावरण प्रदान किया। इसी से सत्ताधारी वर्ग इस प्रकार धनाढ्य और मध्यम वर्गीय भू-स्वामियों की जाति संबद्धता राजनीतिक दलों के लिए अति महत्त्वपूर्ण बन गई। निम्नजातियों पर प्रभाव में निर्वाचन के समय वृद्धि हो जाती है।

सत्तासीन वर्गों को जाति का एक अन्य उपयोग, मतदाताओं को जाति के आधार पर विभाजित किए रखना है। धर्म की भाँति जाति का प्रयोग करके वे मतदाताओं का ध्यान सामाजिक-आर्थिक मुद्दों और विकास योजनाओं की असफलताओं से हटा सकते हैं। लोकतांत्रिक समाज में चुनावों में संख्या अधिक महत्त्वपूर्ण है। अधिकांश भारतीय गरीब और अभावग्रस्त हैं। यदि वे सभी आपस में मिल जाएँ तो संभ्रांत वर्गों का पक्ष लेने वाले दलों के लिए चुनाव जीतना अत्यंत कठिन हो जाएगा। इसी प्रकार समुदाय बनाने की स्वतंत्रता के कारण कामगर, भूमिहीन मज़दूर, किसान और न्यूनतम स्तर के वर्गों के पास समुदाय बनाने तथा मज़दूर संघ बनाने के अवसर उपलब्ध हैं। एकता होने पर इन संस्थाओं के पास सौदेबाज़ी की बड़ी ताकत आ सकती है। आंदोलित तथा आशावान लोगों की चुनौती के समक्ष सत्तासीन वर्गों की पारंपरिक जातीय पहचान, धर्म और क्षेत्र इत्यादि के आधार पर लोगों को बाँट कर रखने के महत्त्वपूर्ण साधन लगते हैं। सर्वाधिक व्यापक और गहराई से जुड़ी पहचान के कारण जाति उन्हें अत्याधिक सुलभ हो जाती है। इस प्रकार मुद्दों और विचारधाराओं पर आधारित राजनीतिक मुकाबला एक जातिगत घृणित खेल के रूप में परिणत होकर रह जाता है।

जाति और चुनाव

इस प्रकार, जाति चुनावी राजनीति में एक महत्त्वपूर्ण कारक बन गई है। अब निम्न जाति के लोग जानते हैं कि वोट उनके हाथ में एक सशक्त हथियार है। उनकी स्थिति सुधारने में सरकार के असफल होने के कारण ये जातियाँ चुनावी परिणामों को प्रभावित कर अपना अस्तित्व दर्शाने के प्रयास में लगी हैं। 1989 में हुए बिहार के चुनावों पर एक रिपोर्ट के अनुसार एक महत्त्वपूर्ण बात यह है कि हज़ारों दलित पहली बार अपने जीवन पर मंडराते ख़तरों से जूझते हुए वोट डालने में सक्षम रहे। इसने उन्हें एक नई इज्ज़त दी है और इस प्रकिया के दौरान बिहार में पहले से चरमराती सामंती व्यवस्था को एक और तगड़ा झटका मिला। साथ ही ऊँची जाति के भू-स्वामी अपनी शक्ति को बनाए रखने के लिए तथा व्यवस्था में निरंतरता बनाए रखने के लिए हर संभव साधन का प्रयोग कर रहे हैं। इस प्रकार, चुनावी गणना में जातीय सोच इतनी हावी हो गई है कि बूथ लूटना और मतपत्रों में धोखाधड़ी करना एक आम बात हो गई है। चुनाव क्षेत्रों के कई भागों में जहाँ अनुसूचित जाति

और निम्न जाति के निर्धन मतदाताओं की संख्या 40 प्रतिशत हैं, उन्हें प्रायः मतदान केंद्र तक पहुँचने ही नहीं दिया जाता। राजनीतिक दलों की चुनावी रणनीति ने जातीय पहचान और निष्ठा को और अत्याधिक मज़बूती प्रदान की है।

राजनीतिक दल संसदीय तथा विधान सभा के क्षेत्रों के जनसंख्या मानचित्रों के आधार पर कार्य करते हैं तथा अपने उम्मीदवारों के चयन और मतदाताओं को तैयार करने की रणनीति संभावित जातीय समीकरणों के आधार पर बनाते हैं। किसी एक जाति के किसी बड़ी संसदीय अथवा विधान सभा क्षेत्र में पूर्ण प्रभावी न होने के कारण राजनीतिक दल जातीय समीकरणों का अपने हित में लाभ उठाना चाहते हैं तथा अपने चुनाव प्रचार को ब्राह्मण, जाट, कामा, रेड्डी और राजपूत इत्यादि का समर्थन प्राप्त करने की दिशा में मोड़ते हैं। चुनाव के दौरान विभिन्न दल उम्मीदवार स्थानीय जातीय नेताओं को, जिनका अपने समुदाय में प्रभाव होता है, सहयोग के बदले इनाम के वायदे करते हैं।

चुनावों, मंत्रीमंडल गठनों तथा अन्य राजनीतिक नियुक्तियों में जानबूझकर जातीय निष्ठाओं को आधार बना कर पार्टियों और नेताओं ने जातीय पहचानों को मज़बूत किया है। राजनीति में जाति सौदेबाज़ी का एक साधन बन गई है, क्योंकि जातीय गणित को राजनीतिक वैधता के आधार रूप में प्रयोग किया गया है। इस प्रकार जातीय समीकरणों को मज़बूत किया गया है, और राजनीतिक नेताओं में एक नई चेतना जागृत हो गई है कि पार्टी, विधान मंडलों तथा मंत्रीमंडल में स्थान पाने के लिए सौदेबाज़ी करने का 'जाति' एक महत्त्वपूर्ण घटक है।

सामान्य राजनीति और विशेषतः चुनावों मे जाति की भूमिका के परिणाम हैं — जातीय विवाद, जातीय हिंसा और जातीय युद्ध, जिसके फलस्वरूप समाज विभाजित हो जाता है। चुनावों में सामाजिक, आर्थिक, राष्ट्रीय और नागरिक संबंधी मुद्दे अर्थहीन हो जाते हैं। राजनीतिक दल अपने कार्यक्रमों और उपलब्धियों पर निर्भर रहने के बजाय जातीय समर्थन और सत्ता के दलालों की ओर उन्मुख हो जाते हैं। जाति बनाम जाति की राजनीति, राजनीति को प्रतियोगितात्मक नहीं बनाती जैसा कि लोकतंत्र की आवश्यकता है। लोकतांत्रिक राजनीतिक संस्कृति विभिन्नताओं के आधार पर टिकी है।

हिंसा

सांप्रदायिकता, जातिवाद और बिगड़ती राजनीतिक व्यवस्था का सबसे उग्र परिणाम हिंसा है। सांप्रदायिक हिंसा, जातीय हिंसा और राजनीतिक हिंसा ने गंभीर रूप धारण कर लिया है। आज हम जब भी समाचार पत्र देखते हैं तो हमें धार्मिक समूहों, जातियों और भाषायी समुदायों के बीच हिंसक घटनाओं के समाचार पढ़ने को मिलते हैं। हम चुनावों के दौरान बूथ लूटना, बंदूक की नोक पर मतदाताओं को वोट न डालने देना, चुनावों में लोगों का मारा जाना और मतदाताओं पर गोली चलाना, इत्यादि के विषय में पढ़ते है। राजनीति में बढ़ती हिंसा को सांप्रदायिक दंगों, जातीय दमन और विवादों तथा राजनीति के अपराधीकरण में और भी अधिक स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है।

सांप्रदायिक झगड़े निहित स्वार्थो द्वारा राजनीतिक, धार्मिक और आर्थिक कारणों से करवाए जाते हैं। क्योंकि समाज को पंथनिरपेक्ष बनाने के लिए अधिक प्रयास नहीं किया गया इसलिए लोग सामाजिक सोच में पिछड़े हुए, अंध विश्वासों में जकड़े हुए और अज्ञानता पूर्ण व्यवहार में फंसे हुए हैं। सत्तासीन वर्गो ने विभाजन पूर्व की सांप्रदायिक फूट की विरासत को राजनीति में प्रवेश करा कर कट्टरवादिता को वैधता प्रदान की है। इस फूट को बनाए रखने के लिए हिंसात्मक टकराव को उकसाया जाता है। 1990 के दशक में हिंदू मुस्लिम दंगों के ग्राफ़ में चिंताजनक

अभिवृद्धि हुई है। विभिन्न अध्ययनों ने दर्शाया है कि दंगे मूलतः शहरी घटनाएँ है जिन्हें एक ओर तो सांप्रदायिक विचारधारा से तथा दूसरी ओर आर्थिक टकराव के कारण भड़काया जाता हैं।

जहाँ तक जातीय हिंसा का संबंध है, यह विभिन्न रूप ले रही है। पहले तो कृषि विकास, जमींदारी उन्मूलन और सबसे अधिक हरित क्रांति के कारण उच्च तथा मध्यम जातियों के हितों के बीच गंभीर संघर्ष उभरा है। यह राजनीतिक सत्ता प्राप्त करने के लिए भीषण संघर्ष का रूप ले चुका है। अन्य पिछड़ी जातियों द्वारा आक्रामक राजनीतिक तेवर इसी की एक देन है। जिससे आर्थिक शक्ति संपन्न ओ.बी.सी. भी अपने सामाजिक और राजनीतिक स्थिति को सुधारने में जुटे हैं। इससे कई बार हिंसा भड़क उठती है।

जातीय हिंसा का दूसरा पहलू है निम्न जातियो विशेषतः अनुसूचित जातियों में उभरती जागरूकता तथा स्वतंत्रता के अहसास के विरुद्ध ऊँची जातियों का दावा । अनुसूचित जातियों को भू-स्वामियों के विरुद्ध वोट न डालने के लिए धमकाया जाता है। उन्हें मतदान केंद्र तक पहुँचने भी नहीं दिया जाता, बूथ हथियाना और मतदान में धोखाधड़ी करने के लिए हिंसा का मार्ग अपनाया जाता है। ऐसे मामलों में जहाँ अनुसूचित जातियाँ स्वयं को संगठित करने का प्रयास करती है, वहाँ उन्हें हिंसा का सामना करना पड़ता है। जातीय हिंसा की तीसरी देन इसी से संबंधित है। निम्न जाति के समूहों, भूमिहीन श्रमिकों को, जो बेरोज़गारी और गरीबी से ग्रस्त है उन्हें अतिवादी समूहों जैसे नक्सलवादियों द्वारा हिंसक गतिविधियों की ओर प्रवृत किया जाता है।

कुल मिलाकर, जातीय हिंसा अपने भिन्न-भिन्न रूपों में निरंतर बढ़ रही है। इसने शहरी क्षेत्रों में भी प्रवेश करना प्रारंभ कर दिया है, जैसा कि 1990 में आरक्षण विरोधी आंदोलनों के दौरान स्पष्ट हुआ है। चुनावों के दौरान भी जातीय हिंसा राजनीतिक प्रणाली में सामान्य गिरावट के साथ और तीव्र हो गई है। कुछ मामलों में यह प्रतिमान प्रस्थापित हो गया है कि जो मतदाताओं को धमकाने के लिए, मतदान केंद्र लूटने तथा मतपत्रों पर अपने पक्ष में चिह्न लगाने के लिए गुंडे लगा सकता है उसके जीतने की संभावना अधिक हो जाती है। अपराधियों ने अब निर्दलीय अथवा राजनीतिक दलों के माध्यम से राजनीति में प्रवेश प्रारंभ कर दिया है। राजनीतिक शक्ति प्राप्त कर के अपराधी पुलिस और प्रशासन पर अपनी अपराधिक गतिविधियों के विरुद्ध कारवाई न करने के लिए दबाव बनाने में सक्षम है। सामान्यतः इसका स्पष्ट परिणाम समाज मे हिंसा और अपराध म वृद्धि होता है।

सामाजिक और राजनीतिक हिंसा की परिणति, आतंकवाद की वृद्धि में हुई है। कई सांप्रदायिक, कट्टरवादी और आतंकवादी विचारधारा से संबंध रखने वालों ने अपने पक्ष को सही सिद्ध करने के लिए बंदूक का सहारा लिया है। भिन्न-भिन्न क्षेत्रों में आतंकवादियों की संख्या बढ़ने के विभिन्न कारण हैं। कुछ मामलों में राज्य दमन के निरीह शिकार, अलोकप्रिय प्रशासन से विमुख हो जाते हैं। विशेषकर कई युनक भूमिगत हो जाते हैं और आतंकवादी अथवा विद्रोही प्रवृति के लोगों में सम्मिलित हो जात हैं।

अंततः आतंकवाद लोकतांत्रिक बहस को नकारता है और असहमति को दबाता है। कट्टरवादी संगठनों से संबंधित आतंकवादी समूह अपने धर्म की मौलिक शुद्धता को मुक्त करने के लिए अपने ही समुदाय के लोगों को अपनी परंपरागत धार्मिक क्रियाओं और प्रतिमानों का अनुसरण करने के लिए विवश करते हैं। ऐसे पारंपरिक प्रतिमानों को अपनी ही विशेष जाति पर थोपते हुए वे अपने ही लोगों के लोकतांत्रिक अधिकारों को नुकसान पहुँचाते हैं। एक अन्य महत्त्वपूर्ण बात है कि अन्य जगहों की तरह भारत में भी संगठित

आतंकवादी अत्याधुनिक हथियार प्राप्त करने में सफल हो रहे हैं। जब राजनीति में बंदूक निर्णायक तत्त्व बन जाता है तब लोकतंत्र एक बड़े ख़तरे में पड़ जाता है। लोकतांत्रिक संस्थाओं का क्रमिक ह्रास हो जाता है। पिछले दशकों में हिंसा में हुई वृद्धि भारतीय समाज और लोकतंत्र के समक्ष एक बड़ी चुनौती है।

कुल मिला कर, जब अपराधी, गुंडे और बदमाश राजनीति की प्रक्रिया का एक आवश्यक अंग बन जाते हैं, तो लोकतांत्रिक संस्थाओं का विनाश होने लगता है। गत कुछ वर्षों में हिंसा के बढ़ते हुए चलन ने भारतीय लोकतंत्र व समाज के मार्ग में एक प्रमुख चुनौती उत्पन्न की है।

उपरोक्त विवेचना से स्पष्ट है कि भारतीय समाज और लोकतंत्र अन्य चुनौतियों के अतिरिक्त सांप्रदायिकता, जातिवाद और हिंसा का गंभीर मुकाबला कर रहा है। औद्योगीकरण, शिक्षा के प्रसार और संसदीय लोकतंत्र अपनाने के साथ यह अपेक्षा की गई थी कि धर्म, जाति और वंश के संकुचित प्रभाव समाप्त हो जाएँगे। लेकिन इसके ठीक विपरीत हुआ। इस स्थिति के लिए कई कारण उत्तरदायी हैं। भारत एक प्राचीन समाज है और इसके अधिकांश लोगों के जीवन में धर्म की प्रधान भूमिका है। लेकिन धर्म और धार्मिक अनेकता स्वयं में सांप्रदायिकता के कारण नहीं हैं। निहित स्वार्थों द्वारा समाज को विभाजित रखने के लिए धर्म का प्रयोग सांप्रदायिकता का कारण बन जाता है। ठीक यही स्थिति जातिवाद के लिए भी है। दुर्भाग्यवश अधिकांश राजनीतिक दल सांप्रदायिक और जातीय राजनीति से समझौता कर रहे हैं और चुनावी सफलता के लिए अपराधियों से भी हाथ मिलाने लगे हैं। परिणामस्वरूप सांप्रदायिकता की विचारधारा केवल संगठित सांप्रदायिक संगठनों तक ही सीमित नहीं है। इसने व्यवस्था में भी जड़े जमा ली हैं। सांप्रदायिकता और जातिवाद की वर्गीय ताकतें एक दूसरे से संघर्षरत रहती है, और अपनी विचारधारा थोपने के लिए आक्रामक रूख अपनाती हैं।

सांप्रदायिक और जातीय राजनीति में हिंसा के प्रयोग ने राजनीति में अपराध और हिंसा को वैधता प्रदान की है। चुनाव आयुक्त सी.वी.जी. कृष्णमूर्ति ने कहा था कि यह स्थिति **अपराधियों की सरकार, अपराधियों के द्वारा, अपराधियों के लिए,** की हद तक पहुँचने का गंभीर ख़तरा उत्पन्न कर रही है।

ऐसी निराशाजनक स्थिति को अधिक समय तक सहन नहीं किया जा सकता है। संविधान में समाहित सिद्धांतों — स्वतंत्रता, समानता, भ्रातृभाव, सामाजिक न्याय, पंथनिरपेक्षता और कानून के शासन को जीवन मे उतरना होगा, सरकार, राजनीतिक दलों और नागरिकों को मिलकर इन चुनौतियों के विरूद्ध लड़ना होगा। सरकार को सांप्रदायिक और बाँटने वाली ताकतों के साथ सख़्ती से निपटना होगा, राजनीतिक दलों को भारत में विभिन्न समुदायों के सामाजिक, सांस्कृतिक और भाषायी हितों का ध्यान रखते हुए विचारधारा के परिपेक्ष्य में चुनाव लड़ने होंगे, तथा राज्य तंत्र में सांप्रदायिक एवं जातीय भावनाओं के समावेश को रोकना होगा ।

हमें समझना होगा कि सांप्रदायिक और जातीय राजनीति का वास्तविक उद्देश्य हम में विभाजन की प्रवृति उत्पन्न करना है। जनसाधारण धार्मिक हैं लेकिन सांप्रदायिक नहीं। अतः शिक्षित एवं जागरूक लोगों को उन्हें सांप्रदायिक ताकतों का शिकार होने से बचाना होगा। भारत में लोकतांत्रिक और मानवीय मूल्यों के संवर्द्धन के साथ सांप्रदायिक और जातीय भावनाओं की शक्ति क्षीण होना अवश्यंभावी है। भारत में एक नए उदय की नितांतावश्यकता है और दृढ़ निश्चय के साथ हम ऐसा कर भी सकते हैं।

अभ्यास

1. भारत मे सांप्रदायिकता के उभार एवं विकास के कारक एवं कारणों का वर्णन कीजिए।
2. भारत की चुनावी राजनीति में जातीयता की भूमिका का वर्णन कीजिए ।
3. भारतीय राजनीति में हिंसा के प्रवेश के लिए कौन से तत्त्व उत्तरदायी हैं? लोकतंत्र के लिए यह किस प्रकार का ख़तरा उत्पन्न करते हैं?
4. सांप्रदायिकता को कैसे समाप्त किया जा सकता है?
5. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :

   (i) जातिवाद

   (ii) आतंकवाद

इकाई V

भारत और विश्व

अध्याय 16

भारत की विदेश नीति : नीति-निर्णायक तत्त्व एवं आधारभूत सिद्धांत

सामान्यत: विदेश नीति का अर्थ दूसरे देशों के साथ संबंध रखना और अंतर्राष्ट्रीय राजनीतिक एवं आर्थिक गतिविधियों में भाग लेना है। यह उन नीतियों, हितों और उद्देश्यों का समूह है जिनके द्वारा एक देश अन्य देशों के साथ अपना संबंध बनाता और संचालित करता है। पारंपरिक रूप में ऐसा माना जाता है कि कोई भी देश जब किसी दूसरे देश के साथ संपर्क बनाता है या अंतर्राष्ट्रीय विषयों में हिस्सा लेता है तो उसकी मुख्य रुचि अपने राष्ट्रीय हितों की रक्षा करना होता है। किंतु, केवल राष्ट्रीय हित ही केवल किसी देश की विदेश नीति के प्रतिपादन में एक मात्र निर्धारक नहीं होता। राष्ट्रीय हितों को किसी देश का एक मात्र कारण ठहराना बहुत कठिन है। वास्तव में, विदेश नीति दो बड़े उद्देश्यों की पूर्ति करता है। राष्ट्रीय हितों की रक्षा और बढ़ावा तथा भूमंडलीय विषयों जैसे — शांति, निरस्त्रीकरण, विकास, न्याय, उपनिवेशवाद उन्मूलन, आदि में सहभागिता। इसलिए एक देश की विदेश नीति साधारणतया चार कारणों के पारस्परिक प्रभावों द्वारा निर्धारित की जाती है। ये कारण हैं : (i) राष्ट्रीय हित; (ii) भौगोलिक एवं राजनीतिक स्थान एवं परिस्थिति; (iii) पड़ोसी देशों से संबंधों का स्वरूप एवं प्रकार; और (iv) अंतर्राष्ट्रीय वातावरण। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि साधारणतया विदेश नीति के निर्धारक तत्त्व के दो कारण हैं पहला घरेलू वातावरण जो तत्त्व (i) और (ii) से प्रभावित होते हैं; और दूसरा अंतर्राष्ट्रीय वातावरण जो तत्त्व (iii) और (iv) से प्रभावित होते हैं। किंतु ध्यान में यह रखना जरूरी है ये दोनों ही वातावरण, गतिशील और परिवर्तनशील हैं। सभी देशों को इसके अनुसार कदम मिलाकर चलना और समय-समय पर अपनी नीतियों का पुनर्मूल्याँकन करना होता है। इसके अलावा इन वातावरणों के कुछ दीर्घकालीन पहलू भी हैं जो किसी देश की विदेश नीति की कतिपय मौलिक विशेषताएँ निर्धारित करते हैं। भारत की विदेश नीति आंतरिक और बाह्य दोनों वातावरणों से प्रभावित होती आ रही है तथा इसमें हमेशा निरंतरता और परिवर्तनशीलता रही है। दूसरे शब्दों में हमारी विदेश नीति की कुछ मूल विशेषताएँ हैं जिन्हें हम प्रारंभ से ही अपनाते आए हैं और समय-समय पर उनमें समन्वय और परिवर्तन भी करते रहे हैं, विशेषकर कुछ विशिष्ट देशों के साथ अपने संबंधों के विषयों में। सर्वप्रथम हम भारत की विदेश नीति को निरूपित करने वाले कारणों या तत्त्वों की विवेचना करेंगे। साथ ही इस नीति की मुख्य विशेषताएँ एवं उनमें परिवर्तन और समन्वय की भी चर्चा करेंगे। अगले अध्याय में हम भारत के कुछ विशेष देशों के साथ संबंधों के बारे में पढ़ेंगे।

आंतरिक वातावरण

भारत की विदेश नीति निर्धारण करने वाले आंतरिक वातावरण के निर्धारक तत्त्वों में इसका इतिहास एवं संस्कृति, भौगोलिक स्थिति, राष्ट्रीय दर्शन एवं पहचान, आर्थिक विकास एवं राजनीतिक व्यवस्था की अपेक्षाएँ हैं।

इतिहास एवं संस्कृति

भारत का इतिहास अति प्राचीन ही नहीं बल्कि जटिल भी है। इस इतिहास ने भारत को एक बहुलवादी समाज एवं मूल्य आधारित व्यवस्था भी दी है। प्रसिद्ध आधुनिक विचारकों के लेखों से पता चलता है कि आधुनिक भारत में अभी भी प्राचीन सामाजिक मूल्य जीवित हैं, चाहे वे व्यवहार में हों अथवा न हों। कुछ महत्त्वपूर्ण पारंपरिक मूल्य जिनका भारत की विदेश नीति पर प्रभाव पड़ा वे हैं — सहनशीलता, साधन और लक्ष्यों में समरूपता और अहिंसा।

अपने गुणों एवं अवगुणों सहित ब्रिटिश शासन की विशिष्टता तथा राष्ट्रीय स्वतंत्रता आंदोलन का भी भारत की विदेश नीति के निर्धारण पर प्रभाव पड़ा। प्रोफेसर अप्पादोराई के अनुसार इसके तीन प्रकार हैं : (i) इसने राष्ट्रीय स्वतंत्रता आंदोलन को एक नई प्रेरणा दी जिसके फलस्वरूप पराधीन देशों को स्वतंत्रता के लिए भारत का समर्थन मिला; (ii) प्रजातीय असमानता ब्रिटिश शासन के दौरान स्पष्ट रूप से विद्यमान थी जिसने भारत को प्रजातीय भेदभाव की असमानता महसूस करने पर बाध्य किया और बदले में अपनी विदेश नीति में भी भारत ने प्रजातीय समानता पर बल दिया; तथा (iii) भारत स्वतंत्र होने के बाद भी राष्ट्रमंडल का सदस्य बना रहा। साथ ही यह तथ्य भी ध्यान देने योग्य है कि 1947 के पहले भारत को विदेश नीति निर्णय निर्धारण प्रक्रिया में भाग नहीं लेने दिया गया जिसके फलस्वरूप भारत आधुनिक युग की वास्तविकताओं से अनभिज्ञ रहा।

भारत के इतिहास ने भी भारत को एक बहुलवादी समाज दिया है। हिंदू, बौद्ध, जैन तथा सिक्ख आस्थाओं का जन्म इस देश में हुआ है। ईसाई, यहूदी, पारसी और इस्लाम का आगमन बाद में हुआ है। ये सभी धर्म यहाँ सहनशीलता एवं श्रद्धा के वातावरण में फले-फूले। भारत के अनेक धार्मिक और प्रजातीय समुदायों का भारत के बाहर के सहधर्मी और सांस्कृतिक समुदायों के प्रति संवेदनशीलता है। इसलिए कुछ महत्त्वपूर्ण विषयों पर निर्णय लेते समय सरकार इन बातों को अनदेखी नहीं कर सकती। उदाहरणस्वरूप श्रीलंका में रह रहे तमिल लोगों की बड़ी जनसंख्या के प्रति भारत में रह रहे तमिलों के लगाव की उपेक्षा नहीं की जा सकती। विदेश नीति के ऐसे मामलों में भारत को सावधानी रखनी पड़ेगी।

भौगोलिक स्थिति

दक्षिण एशिया के मध्य में भारत की अवस्थिति इसे अंतर्राष्ट्रीय समुदाय एवं भारत दोनों के दृष्टिकोण से एक महत्त्वपूर्ण भू-राजनीतिक स्थिति प्रदान करती है। भारत का आकार और इसकी जनसंख्या का भी विशेष महत्त्व है। दक्षेस (दक्षिण एशियाई क्षेत्रीय सहयोग संघ) के सभी सदस्य देशों जैसे — बांग्लादेश, मालदीव, भूटान, नेपाल, पाकिस्तान और श्रीलंका की सीमाएँ भारत के साथ जुड़ी हुई हैं जो इन देशों में सबसे बड़ा और विशाल है। इसलिए भारत से उन्हें आशाएँ हैं और साथ ही उसके वर्चस्व की आशंका भी। उसी तरह भारत और चीन न केवल विश्व के सबसे बड़ी जनसंख्या वाले दो देश है, बल्कि उनमें मध्य स्तर की शक्तियों के रूप में उभरने की क्षमता भी है। दोनों सीमांत देश अपने सामान्य हितों को देखते हुए आपस में सहयोग करते हैं या संघर्ष यह दोनों देशों के नेतृत्व के निर्णयों के साथ ही विभिन्न परिस्थितियों पर निर्भर करता है। ऐसी भौगोलिक स्थिति में होने के कारण भारत एवं पड़ोसी देशों के साथ उसके संबंधों में महान शक्तियों की भी रुचि है।

राष्ट्रीय दर्शन एवं पहचान

स्वतंत्रता संग्राम के दौरान उभरे कुछ मूल्य और प्रतिबद्धताएँ भारत के राष्ट्रीय दर्शन के अंग बन गए हैं। भारत का स्वतंत्रता संग्राम इस अर्थ में अनूठा था कि एक ओर यह स्वतंत्रता प्राप्त करने का प्रयास कर रहा था और दूसरी ओर यह अंतर्राष्ट्रीय धाराओं और प्रतिधाराओं के प्रति भी अनुक्रियाशील था। जवाहरलाल नेहरू के नेतृत्व में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने विश्व समस्याओं पर अपना मत व्यक्त करते हुए अनेक प्रकार के प्रस्ताव पारित किए। विश्व शांति, उपनिवेशवाद विरोधी संघर्ष, प्रजातिवाद का विरोध, लोकतंत्र के प्रति प्रतिबद्धता, स्वतंत्रता, धर्मनिरपेक्षता और शांतिपूर्ण सह-आस्तित्व के प्रति भारत की प्रतिबद्धता कुछ ऐसे मूल्य हैं जो स्वतंत्रता संग्राम के समय में सामने आए। इन मूल्यों को बढ़ावा देना और इनकी सुरक्षा हमारी विदेश नीति का अभिन्न अंग होना ही चाहिए। स्वतंत्रता संग्राम के समय भारत में अपनी क्षेत्रीय सीमाओं से संबंधित राष्ट्रीय पहचान का बोध विकसित हुआ। भारत की प्रादेशिक सीमाओं की सुरक्षा अर्थात् भारत की एकता और अखंडता हमारे लिए सर्वोपरि महत्त्व का विषय है।

आर्थिक विकास की माँगे

भारत के आर्थिक विकास की ऐसी तत्काल आवश्यकता रही है कि नीति निर्धारकों को विकास संबंधी प्रक्रिया को आगे बढ़ाने के लिए विदेश नीति को एक साधन के रूप में प्रयोग करना पड़ा। कम विकसित देशों के आर्थिक विकास पर विदेश नीति का प्रभाव पड़ता है। विदेश नीति से आर्थिक विकास के लिए विदेशी सहायता प्राप्त करने में मदद मिलती है। यह विदेश की निजी पूँजी को देश में आने को प्रोत्साहन दे सकती है या निरुत्साहित कर सकती है। विदेश नीति अपनी विदेश व्यापार नीतियों एवं व्यापार समझौतों द्वारा निर्यात को बढ़ावा दे सकती है या गतिरोध उत्पन्न कर सकती है। इसका प्रभाव आर्थिक प्रगति के साथ-साथ भुगतान के संतुलन पर भी पड़ता है। यह दूसरे विकासशील देशों के उद्यमियों के साथ संयुक्त औद्योगिक कार्यक्रमों को प्रोत्साहन देकर औद्योगिक एकता स्थापित करने की दृष्टि से उत्पादन बढ़ाने की प्रेरणा दे सकती है।

इस संदर्भ में विश्व शांति के लिए कार्य करना और संघर्षों से बचना भारत के आर्थिक विकास के लिए अति आवश्यक था। युद्ध न केवल विकास की ओर से कोष को हटाकर प्रतिरक्षा की ओर ले जाता है बल्कि पड़ोसी देशों के साथ विदेश व्यापार एवं विदेशी सहायता दोनों को प्रभावित करता है। विकास के लिए धन आवश्यक है। फिर, इस द्विध्रुवीय (दो गुटों में विभक्त विश्व में अपनी प्रभुसत्ता कायम रखते हुए अन्य देशों से सहायता पाने के लिए भारत को एक ऐसी विदेश नीति का अनुसरण करना था जो शक्ति संतुलन बनाए रखने में सक्षम हो। आत्म निर्भरता होने के लिए विदेशी सहायता पर आश्रित होने के बजाय अनुकूल विदेश व्यापार का मार्ग विकसित करना अत्यंत आवश्यक था । इसलिए विदेश नीति को क्षेत्रीय सहयोग हासिल करने के लिए इस पक्ष पर ज़ोर देना भी आवश्यक था। इस तरह, आर्थिक विकास की ये अपेक्षाएँ भारत की गुटनिरपेक्ष विदेश नीति की उत्पत्ति के साथ-साथ सभी देशों के साथ दोस्ती में एक महत्त्वपूर्ण कारण रही हैं।

राजनीतिक व्यवस्था

भारत के संसदीय लोकतंत्र में नीति निर्धारण और सरकारी गतिविधियाँ उत्तरदायित्वपूर्ण होती हैं। यद्यपि राष्ट्र हित और रणनीति संबंधी विदेश नीति के मामलों में सरकार को संसद से थोड़ी सी स्वायत्तता की अपेक्षा रहती है, तथापि इसे पूर्ण रूप से गोपनीय नहीं रखा जा सकता क्योंकि विदेश नीति लोक नीति का एक महत्त्वपूर्ण भाग है। इसका अर्थ यह है कि विदेश

नीति के निरूपण में जनता का हित निहित है। इस संदर्भ में जन प्रतिनिधि के रूप में संसद समय-समय पर विदेश नीति की उपयोगी संरक्षक रही है। प्रेस और मतदान द्वारा अभिव्यक्त जनमत को विदेश नीति निर्धारित तत्त्वों के द्वारा ध्यान में रखा जाना था। राजनीतिक दल, निःसंदेह विदेश नीति में गहरी अभिरुचि रखते रहे हैं और कोई भी सरकार, एक बड़े बहुमत के समर्पित रहते हुए भी, उनके दृष्टिकोण की अवहेलना नहीं कर सकती।

बाह्य वातावरण

आंतरिक निर्धारक तत्त्व किसी देश की बाह्य विदेश नीति को मूल्य और महत्त्व प्रदान करते हैं। बाह्य वातावरण, कार्य क्षेत्र एवं व्यापक भूमंडलीय विषयों के प्रति चिंता एवं रूझान प्रदान करता है। भारत की आज़ादी का समय द्वितीय विश्व-युद्धोत्तर का समय था जो 1945 में समाप्त हुआ। विश्व दो गुटों में विभक्त था—एक संयुक्त राज्य अमेरिका के नेतृत्व में उदारवादी लोकतांत्रिक पूँजीवादी विश्व, और दूसरा सोवियत संघ के नेतृत्व में साम्यवादी विश्व। विश्व केवल दो विपक्षी गुटों में ही नहीं बँटा था बल्कि अपना-अपना वर्चस्व सिद्ध करने के लिए दोनों के बीच शीत युद्ध भी चल रहा था। शस्त्रीकरण की होड़, विशेषत: परमाणु शस्त्रों की बहुतायत, इसी से संबंधित है।

द्वितीय विश्व युद्ध के बाद के समय में उपनिवेशवाद उन्मूलन की प्रक्रिया एवं तत्संबंधित वैचारिक सिद्धांतों का आविर्भाव हो चुका था। इस प्रक्रिया में एशिया, अफ्रिका और लैटिन अमेरिका के नव स्वतंत्र देश अंतर्राष्ट्रीय राजनीति में नए प्रवेशक के रूप में उभरे थे। वे देश, जिन्हें अभी भी स्वतंत्रता प्राप्त नहीं हुई थी, अपनी स्वतंत्रता के लिए संघर्षरत थे तथा भारत जैसे पूर्व उपनिवेशों से समर्थन माँग रहे थे। वे नए स्थापित संयुक्त राष्ट्र एवं अमेरिका जैसे उन विकसित देशों से भी, जो युद्ध में तथाकथित लोकतंत्र के सिद्धांतों और आत्म निर्णय के लिए लड़े थे, समर्थन माँग रहे थे।

भारत की आज़ादी के पहले से ही राष्ट्रीय आंदोलन ने विश्व के कई भागों में व्यापक स्तर पर हो रही घटनाओं की ओर ध्यान देना प्रारंभ कर दिया था, जैसे— एशिया और अफ्रीका में राष्ट्रवाद का पुनरूत्थान, चीन और जापान में राष्ट्रीयता का आविर्भाव, यूरोप में फासीवाद का उदय, विश्व के कार्यकलापों में अमेरिका की भूमिका, साम्यवादी राज्य की स्थापना करने वाली रूस की अक्तूबर क्रांति और उपनिवेश उन्मूलन की प्रक्रिया का प्रारंभ। 1920 के दशक में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने अपने 1926, 1927 और 1928 के अधिवेशन में साम्राज्यवाद का विरोध करने, मुक्ति संग्राम का समर्थन करने और एशिया एवं अफ्रीका के लोगों के साथ भाईचारे का बंधन मज़बूत करने से संबंधित प्रस्तावों को अपनाया था। अंतर्राष्ट्रीय स्थिति को देखते हुए भारत से अपेक्षा की जाती थी कि वह अपने आकार और इतिहास की पृष्ठभूमि में औपनिवेशिक देशों एवं स्वतंत्र नवोदित देशों से संबंधित समस्याओं के लिए नेतृत्व प्रदान करेगा। भारत की विदेश नीति का निर्धारण उन्हीं के आधार पर होना था।

भारतीय विदेश नीति के निर्धारक तत्त्वों के उपर्युक्त वर्णन से यह स्पष्ट है कि भारत की विदेश नीति में उन मूल्यों की अभिव्यक्ति होनी थी जो हमें शताब्दियों से और राष्ट्रीय आंदोलन के दौरान विरासत में मिले थे। साथ ही यह हमारी वर्तमान चिंता और आवश्यकताओं का भी ध्यान रखती है। औपनिवेशिक शक्तियों और विकसित देशों की तरह भारत की विदेश नीति की अवधारणा समुद्रपार संपत्ति की सुरक्षा, निवेश, प्रभाव क्षेत्र का निर्माण और दूसरों पर आधिपत्य जमाने से संलग्न नहीं थी। भारत की पहली चिंता स्वतंत्रता की रक्षा थी। भारत की अंतर्राष्ट्रीय

शांति बनाए रखने एवं सुरक्षित रखने में बराबर रुचि थी जो आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक विकास के लिए अनिवार्य स्थिति के रूप में आज भी विद्यमान है। साथ ही पिछले 55 वर्षों के अंतराल में कई आमूल परिवर्तन आए हैं और कई नए विकास हुए हैं। इस तरह भारत ने स्वतंत्रता के बाद अपनी विदेश नीति की कुछ आधारभूत विशेषताएँ निश्चित की थीं जो अब भी विद्यमान हैं। इसके साथ ही समय-समय पर इसमें परिवर्तन होता रहा है। 1990 के दशक के प्रारंभ में सोवियत संघ के विघटन एवं पूर्वी यूरोप में साम्यवाद की समाप्ति के रूप में अंतर्राष्ट्रीय विषय में एक आमूल परिवर्तन आया। भूमंडलीकरण की प्रक्रिया इसी के साथ जुड़ी हुई है। इन घटनाओं ने लगभग सभी देशों को, विशेषकर विकसित देशों को, अपनी विदेश नीतियों और अंतर्राष्ट्रीय संबंधों पर नए सिरे से सोचने पर विवश किया है। हम भारत की विदेश नीति की मूलभूत विशेषताओं तथा इसकी निरंतरता एवं इसमें बदलाव दोनों पर दृष्टिपात कर सकते हैं।

भारत की विदेश नीति : मूलभूत सिद्धांत

उपरोक्त विवेचना के अनुसार, भारत की स्वतंत्रता के पहले ही राष्ट्रीय आंदोलन में जुटे नेतागणों ने भारत की विदेश नीति में रुचि लेना और उसका भविष्य निरूपण प्रस्तुत करना प्रारंभ कर दिया था। विशेषकर जवाहरलाल नेहरू की सक्रिय रुचि दिखाई देती है। भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने 1927 में जवाहरलाल नेहरू को अपना मुख्य प्रवक्ता बनाकर विदेश नीति विभाग की स्थापना कर ली थी। 1946 में प्रधान मंत्री का पदभार ग्रहण करने और अंतरिम सरकार में विदेश नीति विभाग का प्रभारी होने के बाद उन्होंने अपनी विदेश नीति के बारे में स्पष्ट घोषणा की। उन्होंने कहा "हम लोग दूसरे देश के अनुगामी के रूप में नहीं बल्कि एक स्वतंत्र देश के रूप में अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में पूर्ण रूप से भागीदारी करेंगे। हम आशा करते हैं कि दूसरे देशों के साथ हम सीधा संबंध विकसित करके विश्व शांति और स्वतंत्रता बढ़ावा देने हेतु इन देशों से सहयोग करेंगे। हम प्रस्तावित करते हैं कि जहाँ तक संभव हो हमें विरोधी गुटों में शामिल न होते हुए शक्ति की राजनीति से दूर रहना है जो भूतकाल में दो विश्वयुद्धों का कारण बना और जो पुन: इससे भी बड़े पैमाने पर विध्वंसकारी हो सकता है। हमारा विश्वास है कि शांति एवं स्वतंत्रता अविभाज्य हैं यदि कहीं भी स्वतंत्रता की अस्वीकृति होती है तो अन्यत्र भी स्वतंत्रता ख़तरे में पड़ जाएगी और उसका परिणाम होगा संघर्ष तथा युद्ध....।"

उपर्युक्त वक्तव्य के संदर्भ में भारत के राष्ट्रीय हितों की रक्षा करने, क्षेत्रीय अखंडता बनाए रखने एवं आर्थिक विकास का लक्ष्य प्राप्त करने के लिए भारत की विदेश नीति के निम्नलिखित उद्देश्य हैं :

- नीति-निर्माण में स्वतंत्रता बनाए रखना;
- अंतर्राष्ट्रीय शांति को बढ़ावा देना;
- संयुक्त राष्ट्र के साथ सहयोग करना;
- निरस्त्रीकरण;
- उपनिवेशवाद, साम्राज्यवाद तथा प्रजातिवाद का विरोध करना;
- विकासशील देशों के मध्य सहयोग स्थापित करना।

नीति-निर्माण में स्वतंत्रता को बनाए रखना

यह पहले ही कहा जा चुका है कि इतिहास, भूगोल, पुराने अनुभव तथा द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद की अंतर्राष्ट्रीय परिस्थितियों का भारत की विदेश नीति के निर्माण पर रचनात्मक प्रभाव था। इसके अतिरिक्त इस बात की भी उपेक्षा नहीं की जा सकती कि भारत के आकार, उसकी क्षमता एवं उसके नेताओं के विचारों ने विश्व मामलों में गहरी अभिरुचि उत्पन्न की। भारतीय नेतृत्व अपनी आवश्यकताओं एवं शक्तियों के प्रति काफी जागरूक था। इस जागरूकता को सशक्त राष्ट्रीय भावना से बल मिला, जिसके फलस्वरूप

भारत अंतर्राष्ट्रीय मामलों में अपना स्वतंत्र मार्ग निर्धारित कर पाया। इसलिए, भारत की विदेश नीति निर्माण का मूलभूत सिद्धांत बाह्य दबाव से तथा शक्ति-गुटों से मुक्त रहना था। इसके लिए गुटनिरपेक्षता ने भारत की विदेश नीति का तर्कसंगत स्वरूप धारण कर लिया। गुटनिरपेक्षता की मूल विशेषताएँ एवं लक्षणों की चर्चा हम विस्तार से आगे करेंगे। यहाँ पर यह उल्लेख करना आवश्यक है कि इस स्वतंत्र विदेश नीति ने लोगों की चेतन और अवचेतन आकांक्षाओ का ध्यान रखा, उन्हें गर्व और स्वत्व का बोध कराया, और देश की एकता को सुदृढ़ करने में सहायता दी।

अंतर्राष्ट्रीय शांति

भारत की विदेश नीति के अविभावी उद्देश्यों में से एक अंतर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा को बनाए रखना एवं बढ़ावा देना है। प्रारंभ से ही भारत न केवल आदर्श के रूप में अपितु अपनी सुरक्षा के लिए भी एक अनिवार्य शर्त समझकर शांति की कामना करता रहा है। हालाँकि, भारत जिस शांति को बढ़ावा देने का प्रयास करता रहा है, उसका अर्थ 'शांतिवादी तटस्थता' नहीं है। पंडित जवाहरलाल नेहरू ने यह स्पष्ट कर दिया था, — 'शांति सिर्फ युद्ध का परित्याग ही नहीं है, बल्कि यह अंतर्राष्ट्रीय संबंधों एवं समस्याओं के प्रति एक सक्रिय सकारात्मक दृष्टिकोण है जिसके फलस्वरूप आमने-सामने बैठकर बातचीत के माध्यम से समस्याओं का हल ढूंढकर, विभिन्न क्षेत्रों में बढ़ते हुए अंतर्राष्ट्रीय सहयोग द्वारा, सांस्कृतिक और वैज्ञानिक संपर्क बनाना, व्यापार एवं कारोबार बढ़ाकर, विचारों, अनुभव एवं सूचना का आदान-प्रदान करके तनाव कम करना है।'' तदनुकूल भारत सभी समस्याओं के शांतिपूर्ण ढंग से समाधान पर बल देता रहा है। इसने सैद्धांतिक और राजनीतिक व्यवस्थाओं में विभेद किए बिना सभी देशों के साथ मैत्रीपूर्ण संबंध स्थापित करने का प्रयास किया। इसने ''शांति'', ''शांतिपूर्ण विकास'', ''शांतिपूर्ण सहयोग'', ''शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व'' और ''शांति के लिए संघर्ष'' का संदेश दिया है।

संयुक्त राष्ट्र को समर्थन

जैसा कि ऊपर बताया गया है भारत का अंतर्राष्ट्रीय शांति के लिए लगाव नकारात्मक या निष्क्रिय नहीं था बल्कि सकारात्मक और रचनात्मक है। इसलिए शांति का अर्थ केवल युद्ध को टालना ही नहीं है बल्कि तनाव में कमी लाना भी है और यदि संभव हो तो शीत युद्ध की समाप्ति भी है। इसके लिए भारत ने संयुक्त राष्ट्र को प्रभावशाली और वांछनीय अभिकरण माना है। यही कारण है कि भारत ने संयुक्त राष्ट्र को सक्रिय समर्थन देने एवं निष्ठा व्यक्त करने का निर्णय लिया। भारत संयुक्त राष्ट्र और इसके विभिन्न कार्यकलापों में कितनी महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता रहा है इसकी बाद के अध्याय में हम विस्तार से चर्चा करेंगे।

भारत की विदेश नीति में शांति के लिए दूसरा चिंतनशील विषय शस्त्र नियंत्रण, निरस्त्रीकरण और उससे संबंधित समस्याएँ रही हैं। शस्त्रों की होड़ के संदर्भ में जो द्वितीय विश्व युद्ध की समाप्ति पर शीत युद्ध के दौरान तीव्र गति से प्रारंभ हुआ था, उसके बारे में यह महत्त्वपूर्ण था कि शस्त्रों की होड़ से संसाधनों की बर्बादी, मानवतावादी लक्ष्यों से हटकर अर्थव्यवस्था का विचलन, राष्ट्रीय विकास में बाधा और लोकतांत्रिक प्रक्रिया को ख़तरा उत्पन्न हो जाता है। यह देशों के बीच आदान-प्रदान की मात्रा और दिशा को प्रभावित करते हुए उनके बीच के संबंधों को बाधित करता है एवं विभिन्न देशों के बीच सहयोग की भूमिका में ह्रास करता है और न्यायोचित अंतर्राष्ट्रीय व्यवस्था के निर्माण की दिशा में प्रयासों को कमज़ोर बनाता है। इसीलिए प्रारंभ में ही भारत संयुक्त राष्ट्र एवं अन्य मंचों से परमाणु शस्त्र निषेध और सभी प्रकार के शस्त्रों के प्रसार पर नियंत्रण करने

का पक्षधर रहा है। सामान्यत: भारतीय विदेश नीति का एक मुख्य उद्देश्य व्यापक निरस्त्रीकरण रहा है। बाद के अध्याय में हम विस्तार से भारत की स्थिति और शस्त्र-नियंत्रण एवं निरस्त्रीकरण में भारत की भूमिका की विवेचना करेंगे।

उपनिवेशवाद, साम्राज्यवाद और प्रजातिभेद का विरोध

जैसा कि कहा जा चुका है कि विदेश नीति और विश्व के क्रियाकलापों के विषय में भारत का दृष्टिकोण औपनिवेशिक शासन के विरुद्ध मुक्ति संघर्ष के ही एक भाग के रूप में उभर कर आया। इसमें नेतृत्व ने अपने आंदोलन को औपनिवेशिक आधिपत्य और दमन तथा भेदभाव युक्त संपूर्ण साम्राज्यवादी व्यवस्था के विरुद्ध संघर्ष के एक हिस्से के रूप में देखा। पराधीन जनता की मुक्ति तथा प्रजातीय भेदभाव का उन्मूलन भारत की विदेश नीति का महत्वपूर्ण उद्देश्य बन गया। वास्तव में साम्राज्यवाद और उपनिवेशवाद का विरोध करना भारतीय विदेश नीति की निष्ठा का विषय रहा है। इसी प्रकार, इसका उद्देश्य प्रत्येक प्रकार के प्रजाति विभेद का विरोध करना है : भारत का दृढ़ विश्वास है कि विश्व में संघर्ष के कारणों में से एक प्रमुख स्रोत प्रजातिवाद है और अंतर्राष्ट्रीय शांति के लिए ख़तरा है। इसलिए भारत ने विभिन्न मंचों से सभी के लिए स्वतंत्रता के आदर्श, प्रजातिवाद और जातीय भेदभाव की समाप्ति और हर प्रकार के साम्राज्यवाद के विरोध को ज़ोरदार ढंग से प्रतिपादित किया है। इन सभी में भारत के योगदान की चर्चा हम विस्तार से, "भारत और संयुक्त राष्ट्र" नामक अध्याय में करेंगे। यहाँ यह उल्लेख करना आवश्यक है कि लगातार भारत द्वारा इस विषय को जिस निरंतरता एवं सुसंगति से समर्थन दिया गया है, इससे भारत को अभूतपूर्व सम्मान और प्रतिष्ठा मिली है विशेष कर विकासशील देशों में।

विकासशील देशों के बीच सहयोग

भारत तथा अन्य नव स्वतंत्र देशों का भी मुख्य कार्य राष्ट्र निर्माण एवं विकास था। उस समय की परिस्थिति में एवं उपनिवेशवाद तथा साम्राज्यवाद द्वारा स्थापित असहनीय असमानता और शोषण के अंतर्राष्ट्रीय वातावरण में किसी भी देश के लिए यह कार्य अकेले करना बहुत कठिन था। इसके अतिरिक्त विकसित पश्चिमी विश्व के देश अपने प्रभुत्व को नहीं गँवाना चाहते थे । इसलिए भारत को उपनिवेशवाद के विरूद्ध संघर्ष और आर्थिक विकास की दृष्टि से एशिया-अफ्रीका और लैटिन अमेरिका जैसे विकासशील देशों के बीच आपसी सहयोग एवं एकता की अनिवार्यता में दृढ़ विश्वास था। भारत ने यह धारणा स्वतंत्रता के पूर्व ही बना ली थी। इसलिए कोई अचरज की बात नहीं कि भारत मुक्त राष्ट्रों के सम्मेलन का प्रथम मंच का स्थान बना। मार्च 1947 में नई दिल्ली में एशियाई राष्ट्रों के मध्य क्षेत्रीय सहयोग के लिए 28 देशों के प्रतिनिधियों का सम्मेलन आयोजित हुआ। स्वतंत्र देशों का एक अन्य सम्मेलन भी 1949 में नई दिल्ली में हुआ। नव स्वतंत्र देशों के मंच के रूप में गुटनिरपेक्ष आंदोलन की स्थापना में भारत के नेतृत्व की महत्वपूर्ण भूमिका थी। इस आंदोलन का उद्देश्य शक्ति गुटों से स्वतंत्र रहकर अपनी विदेश नीति का स्वतंत्र रूप से संचालन करते हुए आपस में सहयोग बढ़ाना था। भारत विकासशील देशों के बीच आर्थिक सहयोग बढ़ाने के लिए निरंतर काम करता रहा है। हम इसके बारे में विस्तार से "भारत और संयुक्त राष्ट्र" नामक अध्याय में अध्ययन करेंगे।

भारतीय विदेश नीति के तीन सिद्धांतो में यह सभी उद्देश्य समाहित है: गुटनिरपेक्षता, शांति और सभी देशों के साथ मित्रता। भारत को पूर्वी और पश्चिमी दोनों शक्तियों से मित्रता की आवश्यकता थी। इसे किसी भी प्रकार का बाह्य हस्तक्षेप पसंद नहीं था। राजनीतिक स्वायत्तता और राष्ट्रीय पुनर्निर्माण

के लिए अपने क्षेत्रों से बड़ी शक्तियों को बाहर रखना एक महत्त्वपूर्ण पूर्व-शर्त थी। इस मार्ग का अनुसरण करते हुए नेहरू की दिलचस्पी भारत की आर्थिक प्रगति, विश्व के धनी देशों से समर्थन और सहायता प्राप्त करने में थी। साथ ही वे महान शक्तियों के साथ किसी भी संघर्ष से बचना चाहते थे। नवोदित देशों के साथ दोस्ती बढ़ाने पर वो जोर देते थे और विश्व की विभिन्न परिषदों में उनकी ओर से आधिकारिक रूप से उनकी भावनाएँ व्यक्त करते थे।

गुटनिरपेक्षता

शांति, उपनिवेशवाद से मुक्ति, प्रजातीय समानता एवं सैन्य गुटों से निरपेक्षता स्वतंत्र भारत की विदेश नीति के मुख्य पहलू थे। गुटनिरपेक्षता के निर्माता नेहरू ने स्वयं कहा था, "मैंने गुटनिरपेक्षता को उत्पन्न नहीं किया है, यह भारतीय परिस्थितियों में, स्वतंत्रता संग्राम के दौरान भारतीयों के स्वभाव के अनुकूल में तथा वर्तमान विश्व की परिस्थितियों में अंतर्निहित नीति है।"

जब हम कहते हैं कि भारत गुटनिरपेक्षता की नीति को अनुसरण करता है तो इसका अर्थ है कि (i) भारत का किसी भी गुट के देशों के साथ सैन्य संधि नहीं है; (ii) विदेश नीति के प्रति भारत का एक स्वतंत्र विचार है; (iii) और भारत सभी देशों के साथ मैत्रीपूर्ण संबंध रखने का प्रयास करता है।

गुटनिरपेक्षता एवं तटस्थता

प्रारंभ में कुछ पर्यवेक्षकों ने गुटनिरपेक्षता को तटस्थता का रूप समझा। जवाहरलाल नेहरू ने इस दुविधा को दूर करते हुए कहा कि, "तटस्थता का नीति के रूप में युद्ध के समय के अतिरिक्त कोई अर्थ नहीं है।

जब हम कहते हैं कि गुटनिरपेक्षता का अर्थ शक्ति गुटों से स्वतंत्र रहना है तो इससे तटस्थ रहने की भावना निकलती है। वास्तव में तटस्थता एवं गुटनिरपेक्षता दो अलग-अलग धारणाएँ हैं। अंतर्राष्ट्रीय कानून में तटस्थता एक ऐसी स्थिति को इंगित करता है जहाँ कोई भी देश युद्ध में किसी का पक्ष नहीं लेता। तटस्थ देश सामान्यत: अन्य देशों के बीच मत वैभिन्य होने एवं विवाद होने की स्थिति में भी किसी का पक्ष नहीं लेते। इसलिए तटस्थता मूलरूप से युद्ध या युद्ध जैसी स्थिति से जुड़ा हुआ है। दूसरी ओर गुटनिरपेक्षता युद्ध और शांति दोनों ही अवस्थाओं से जुड़ा हुआ है और वास्तव में यह शांति के समय ज्यादा प्रासंगिक है।

गुटनिरपेक्षता सैनिक संधियों एवं शक्ति गुटों के बीच तनावों एवं संभावित संघर्षों से अपने को दूर रखने की स्थिति है। तटस्थता का आविर्भाव एक धारणा, एक पारिभाषिक शब्द और एक स्थिति के रूप में 18वीं एवं 19वीं शताब्दी में हुआ है। एशिया और अफ्रीका के नव स्वतंत्र देशों ने भारत, मिस्र, सीरिया, इंडोनेशिया, घाना और यूगोस्लाविया के सम्मिलित नेतृत्व में किसी भी शक्ति-गुट में शामिल होने से इंकार कर दिया। वे द्विध्रुवीयकरण (दो गुटों में विभक्त होने) की स्थिति को अपने आर्थिक विकास एवं सामाजिक परिवर्तन के लिए असंगत मानते थे। उन्होनें बड़ी शक्तियों के अनावश्यक संघर्षों से जुड़ना स्वीकार नहीं किया। इसीलिए वे, किसी एक या दूसरी महान शक्ति से संलग्न हुए बिना संयुक्त राष्ट्र में विश्व की अनेक समस्याओं पर स्वतंत्र रूप से विचार व्यक्त करने लगे।

इसलिए जहाँ तटस्थता इस अर्थ में एक ऐसी नकारात्मक धारणा है जो यह युद्ध में किसी का भी पक्ष नहीं लेता है, वहीं गुटनिरपेक्षता एक सकारात्मक धारणा है जो एक ओर गुटबंदी और बड़ी शक्तियों के अधीन रहने की स्थिति का विरोध करता है तथा दूसरी ओर यह स्वतंत्र विदेश नीति एवं विश्व शांति देशों के बीच न्याय और समानता पर आधारित सहयोग तथा व्यापक जन कल्याण के लिए आर्थिक

विकास के प्रति सकारात्मक प्रतिबद्धता जैसे मुख्य विषयों पर ज़ोर देता है।

मोटे तौर पर यह कहा जा सकता है कि भारत की विदेश नीति के तीन आवश्यक विशेषताएँ या तत्त्व हैं। जवाहरलाल नेहरू ने स्वयं यह कल्पना की थी कि भारत की विदेश नीति निर्धारण में तत्त्वों का समावेश है : यथा, स्वतंत्रता की सुरक्षा करना, भारत के लिए कुछ अधिक महत्त्वपूर्ण स्थान सुनिश्चित करना, तथा राष्ट्रों के समुदाय में भारत के महत्त्व को उजागर करना तथा महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर उसके विचारों की ओर ध्यान आकृष्ट करवाना । यह भारत की विदेश नीति का मौलिक और प्रधान तत्त्व था।

दूसरा महत्वपूर्ण तत्त्व था कि भारत को अपने समान दूसरे उभरते विकासशील देशों के साथ पारस्परिक लाभ के लिए सहयोग करना। यह विश्वास किया जाता था कि इन नवोदित राष्ट्रों की स्वतंत्रता को सुदृढ़ बनाकर भारत अपनी स्वयं की स्वतंत्रता को सुदृढ़ बनाएगा। भारत की विदेश नीति का तीसरा तत्त्व था विश्व स्तर पर सहयोग। इसका अर्थ है कि भारत एक गुटनिरपेक्ष देश के रूप में किसी भी बड़ी शक्तियों की राजनीति से जुड़े बिना और अपनी राष्ट्रीय स्वतंत्रता का उत्सर्ग किए बिना सभी देशों के साथ अच्छे व्यवहारिक संबंध स्थापित करना चाहता था।

निरंतरता एवं नीति में बदलाव

भारत ने केवल अपने लिए ही गुटनिरपेक्षता की नीति का अनुसरण नहीं किया बल्कि गुटनिरपेक्ष आंदोलन का संस्थापक सदस्य भी बना। इसकी विदेश नीति के तीनों मूल तत्त्व अखंड बने रहे। लेकिन समय-समय पर गुटनिरपेक्षता तथा शांतिपूर्ण सह-आस्तित्व पर बल दिए जाने के कारण विदेश नीति में शांतिवाद की भावना जाग्रत हुई। इसके परिणामस्वरूप प्रतिरक्षा एवं सैन्य क्षमताओं पर विशेष ध्यान नहीं दिया गया। यह दुर्बलता 1962 में चीन के साथ अल्पकालीन सीमा युद्ध में दृष्टिगोचर हुई। साथ ही परमाणु शस्त्रों के प्रसार के बावजूद निरस्त्रीकरण का प्रयास जारी था। 1966 में चीन ने भारत की सीमा पर परमाणु शस्त्र परीक्षण किया। इन सभी घटनाओं ने भारत का आत्मविश्वास हिला दिया। चीन के आक्रमण के बाद प्रधान मंत्री जवाहरलाल नेहरू ने स्वयं कहा, "आखिरकार किसी देश की विदेश नीति का काम उसकी अखंडता की रक्षा करना है। यह किसी भी देश की विदेश नीति की सर्वप्रथम परीक्षा है और अगर इस परीक्षा में वह उसको प्राप्त नहीं कर सकता तो यह उसकी असफलता है।"

चीन के आक्रमण को ध्यान में रखते हुए भारत को अपनी प्रतिरक्षा संबंधी बढ़ती आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पश्चिमी देशों से सहायता लेनी पड़ी। इसने अमेरिका एवं ब्रिटेन के साथ शस्त्रों के खरीद एवं उत्पादन के लिए द्विपक्षीय समझौते किए। यद्यपि इसने गुटनिरपेक्षता को नहीं त्यागा परंतु इसके सैद्धांतिक प्रतिबद्धता के बारे में सवाल उठने लगे। 1964 में नेहरूजी की मृत्यु, 1965 में पाकिस्तान के साथ युद्ध, चीन एवं पाकिस्तान के बीच बढ़ती दोस्ती, चीन में परमाणु विकास, आदि के पश्चात् विदेश नीति की आदर्शवादिता शिथिल पड़ने लगी।

1960 और 1970 के दशक के दौरान अमेरिका-चीन पाकिस्तान के बीच बढ़ती घनिष्ठता, शस्त्रों की बढ़ती होड़, पूर्वी पाकिस्तान (बांग्लादेश) की घटनाएँ, मध्यपूर्व में महान शक्तियों द्वारा शस्त्रों का जमावड़ा, विश्व व्यापी सैन्य संधि और हिंद महासागर में अमेरिका एवं सोवियत संघ के बीच संघर्ष के परिणामस्वरूप भारत की युद्धनीतिक स्थिति और भी दबाव में आ गई। पाकिस्तान का चीन के साथ समझौता एवं इसे अपनी सीमा में सड़क बनाने की अनुमति देना, इन बाह्य वातावरणों एवं आंतरिक घटनाओं ने भारत को अपनी युद्धनीतिक आवश्यकताओं

के लिए सोवियत संघ की ओर झुकने को बाध्य किया। अगस्त 1971 में भारत ने सोवियत संघ के साथ 20 वर्ष के लिए मित्रता एवं सहयोग की संधि पर हस्ताक्षर किए। यद्यपि यह एक पारस्परिक सुरक्षा संधि नहीं थी बल्कि परामर्श के लिए समझौता था, किंतु आंतरिक एवं बाह्य जगत में गुटनिरपेक्षता की सच्चाई के बारे में काफी शंकाएँ उभर कर आई। इसका कारण यह था कि तत्कालीन परिस्थितियों में यह आरोपित किया गया कि इसका उद्देश्य पाकिस्तान और चीन के मध्य निरोधक के रूप में कार्य करना था।

1977 में केंद्र में नई जनता दल की सरकार बनने के बाद भी हमारी विदेश नीति के मूल सिद्धांत बिना किसी मौलिक परिवर्तन के जारी रहे। जनता सरकार ने अपने को वास्तविक गुटनिरपेक्षता, अच्छे पड़ोसी संबंध, सभी के साथ मित्रता, अंतर्राष्ट्रीय विवादों का शांतिपूर्ण निपटारा और निरस्त्रीकरण के पक्ष में घोषित किया।

1980 के दशक के दौरान भारत ने लगभग सभी देशों के साथ, प्रभुसत्तासंपन्न समानता, पारस्परिक सम्मान एवं आंतरिक मामलों में अहस्तक्षेप के संबंध की नीति को जारी रखा। हालाँकि अब भारत की गरिमा, आत्म सम्मान एवं राष्ट्रीय हित को बनाए रखने पर अधिक बल दिया जाने लगा। यह कहा जा सकता है कि गुटनिरपेक्षता को यथार्थता के बीच संतुलन के रूप में देखा गया। भारत अन्य दूसरे देशों के समान केवल अफ्रीकी-एशियाई भाईचारे का राग ही नहीं अलाप रहा था बल्कि उसने अन्य देशों की तरह द्विपक्षीय एवं बहुपक्षीय समझौते भी किए। क्षेत्रीय सहयोग की ओर भी प्रयास था जिसके फलस्वरूप दक्षिण एशियाई क्षेत्रीय सहयोग संघ की स्थापना हुई। सामान्यत: 1980 के दशक में भारत की ओर से गुटनिरपेक्षता और मित्रता की मौलिक नीति को मानते रहने के पर्याप्त संकेत थे। साथ ही देश के विकास और सुरक्षा संबंधी विशिष्ट आवश्यकताओं के अनुरूप व्यावहारिक निर्णय लेना भी भारतीय विदेश नीति के मूल सिद्धांत थे।

भूमंडलीकरण का युग

1980 के दशक के उत्तरार्द्ध से विश्व में तेज़ी से बदलाव आने लगा। अंतर्राष्ट्रीय संबंधों में यह अत्यधिक विषम परिस्थितियों का युग था। यह वह समय था जब बड़ी शक्तियों के बीच वैमनस्य लगभग समाप्त हो गया था। सोवियत संघ के विघटन एवं समाप्ति तथा पूर्वी यूरोपीय देशों के बिखराव से अंतर्राष्ट्रीय संबंधों के विषयों में सैद्धांतिक और व्यावहारिक बदलाव आ गए थे। संयुक्त जर्मनी की स्थापना, यूरोपीय संघ का आविर्भाव दक्षिण अफ्रीका में रंग-भेद की समाप्ति और सारी दुनियाँ में शांति और पर्यावरण संबंधी आंदोलनों का प्रारम्भ होने से अंतर्राष्ट्रीय संबंधों एवं राजनीति में नए नेतृत्व एवं उनकी भूमिकाएँ उभरी। यद्यपि शीत युद्ध की लगभग समाप्ति हो चुकी है, किंतु संघर्ष एवं तनाव के नए क्षेत्र उभरकर सामने आए हैं। भूमंडलीकरण की प्रक्रिया के कारण राज्य के मध्य संबंधों और अंतर्राष्ट्रीय संगठनों की भूमिका पर नए आयाम दृष्टिगोचर होने लगे हैं। श्रम का विभाजन एवं बढ़ते विश्व व्यापार के लिए राष्ट्रीय एवं क्षेत्रीय बाज़ारों मे अभिवृद्धि तथा निवेशों और प्रौद्योगिकी का आदान-प्रदान आदि, विदेश नीति के संदर्भ मे नवीन दिशाएँ प्रस्तुत कर रही हैं। इस स्थिति में यह स्पष्ट था कि कोई अतीत के दलदल में फंसा नहीं रह सकता था।

विभिन्न पर्यवेक्षकों द्वारा उभरती हुई नई अंतर्राष्ट्रीय व्यवस्था को भिन्न-भिन्न दृष्टिकोणों से देखा जा रहा है। एक दृष्टिकोण यह है कि विश्व एक-ध्रुवीय हो गया है, जिसमें अमेरिका एकमात्र सर्वशक्तिमान देश है। किसी प्रकार की चुनौती का सामना किए बिना वह कोई भी काम स्वेच्छा से कर सकता है। दूसरा

दृष्टिकोण यह है कि द्विध्रुवीकृत विश्व की समाप्ति के बाद एक बहुकेंद्रीय विश्व का उद्भव हुआ है, जिसमें अमेरिका, यूरोपीय संघ, जापान, चीन और रूस की सक्रीय भूमिका है। अनुमान लगाया जा रहा है कि अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में निर्णय प्रक्रिया में भारत की कोई मुख्य भूमिका होगी अथवा नहीं।

इस तरह विश्व का एक पृथक प्रकार का विभाजन स्पष्ट रूप से सामने आया है। पहले इसका विभाजन पूँजीवादी पश्चिम एवं साम्यवादी/समाजवादी पूर्व के बीच मुख्यतया वैचारिक आधार पर था, लेकिन अब विभाजन समृद्ध उत्तर और निर्धन दक्षिण के बीच है। तत्कालीन सोवियत संघ के विघटन के कारण एक ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई है जहाँ सहायता एवं व्यापार का अधिकांश हिस्सा पूर्वी यूरोप में केंद्रित हो रहा है। अत: भारत जैसे देश को सहायता एवं विकास के लिए अन्य विकल्प को ढूंढना होगा। इसलिए विदेश नीति को व्यापार एवं वाणिज्य, बहुपक्षीय अभिकरणों के साथ बातचीत, विश्व व्यापार संगठन जैसे नए संगठनों में भागीदारी, इत्यादि को ध्यान में रखना है। इस बदलते युग में विचारधारा की महत्ता कम होती जा रही है।

पिछले दो दशकों से विश्व के समक्ष दूसरी नई समस्या है --- उपराष्ट्रीयता का पुनरुत्थान, धार्मिक एवं प्रजातीय कट्टरवादिता और आतंकवाद। भारत इन चुनौतियों का सामना राष्ट्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय दोनों स्तर पर कर रहा है। ये घटनाएँ विश्वव्यापी हो गई हैं। 11 सितंबर 2001 को अमेरिका में आतंकवादी हमलों से अंतर्राष्ट्रीय राजनीति एवं अंतर्राष्ट्रीय संबंधों में नए आयाम उत्पन्न हो गए हैं। इन घटनाओं के परिप्रेक्ष्य में अंतर्राष्ट्रीय आतंकवाद से लड़ने के लिए अथवा अपना प्रभुत्व स्थापित करने के लिए नवीन समीकरण एवं गठबंधन उभर रहे हैं। भारत की विदेश नीति को प्रभावित करने के लिए ये सभी बहुत महत्त्वपूर्ण कारक हैं।

बदली हुई परिस्थिति में भारत ने अधिक व्यावहारिक एवं व्यापक क्षेत्रीय और अंतर्राष्ट्रीय संबंध बढ़ाने की मान्यता दी है। भारत की मुख्य रणनीति अपने पड़ोसी देशों विशेषकर चीन और पाकिस्तान पर केंद्रित रही है। शीत युद्ध की समाप्ति के पश्चात् आर्थिक सुधारों का प्रारंभ करने तथा विदेशी पूँजी निवेश की खोज़ में भारत अमेरिका के साथ संबंध सुधारने की प्रबल इच्छा व्यक्त कर रहा है। साथ ही अब भारत अपने आकार और क्षमता के आधार पर अपने देश को विश्व में समुचित स्थान दिलाने का भी इच्छुक दिखलाई पड़ता है। भारत ने न केवल परमाणु शस्त्रों का परीक्षण किया है अपितु व्यापक परीक्षण प्रतिबंध संधि पर भी कड़ा रूख अपनाया है। भारत ने विश्वव्यापक परमाणु निरस्त्रीकरण के लिए उसे एक समयबद्ध रूप रेखा से संबद्ध करने पर भी बल दिया है। भारत ने व्यापक परीक्षण प्रतिबंध संधि तथा परमाणु अप्रसार संधि पर उसके वर्तमान रूप में हस्ताक्षर करने में यह तर्क देते हुए इंकार कर दिया कि ये संधियाँ उसके विरुद्ध भेदभाव पूर्ण हैं और मुख्य रूप से स्वीकार्य पश्चिमी परमाणु देशों के हितों का संरक्षण करती हैं। यह उल्लेखनीय है कि भूमंडलीकरण के इस युग में नई विश्व व्यवस्था के अंतर्गत भारत की विदेश नीति की मुख्य आकांक्षा है कि वह अपने आस पास के विश्व में हुए परिवर्तनों से बिना अभिभूत हुए और उन्हें ध्यान में रखते हुए कार्य करे।

साथ ही भारतीय नीति निर्धारक अनेक चुनौतियों का सामना कर रहे हैं जिनका उन्हें ध्यान रखना है। केवल इतना ही नहीं कि शीतयुद्धोत्तर काल में नए शक्ति केंद्र उभर रहे हैं, अपितु गुटनिरपेक्षता के पक्ष में जो दर्शन व उद्देश्य था वह अब पहले के समान नहीं दिखाई देते। पश्चिमी एशिया, उत्तरी अफ्रीका और लैटिन अमेरिका के तेल उत्पादक गुटनिरपेक्ष देश एक अलग विशिष्ट हित समूह बन चुके थे।

एशिया-प्रशांत क्षेत्र के बहुत से गुटनिरपेक्ष सदस्यों ने अपने प्रयासों द्वारा उच्च विकास दर प्राप्त कर ली है। ऐसे ही अन्य क्षेत्रीय संघ एवं समुदाय, अपेक्षाकृत विश्वव्यापी संगठनों एवं आंदोलनों से अधिक महत्त्वपूर्ण होते जा रहे हैं। कट्टरवादिता आतंकवाद, विश्व व्यापी पृथकतावादी आंदोलन की प्रवृत्ति में वृद्धि चिंता के अंतर्राष्ट्रीय मुद्दे, जैसे — मानव अधिकार, पर्यावरण, जीविकोपार्जक विकास आदि, वर्तमान विश्व में विदेश नीति के नए निर्धारक तत्त्व हैं जिसके साथ भारत को भी निबटना है।

भारत ने अपने राष्ट्रीय हितों को विशेषतया अपनी एकता और अखंडता को अक्षुण्ण रखते हुए औपनिवेशिक शासन की प्रतिक्रिया स्वरूप राष्ट्रीय आंदोलन के दौरान उपजे मूल्यों के प्रति प्रतिबद्धता प्रदर्शित की। इसी परंपरा पर आधारित अनेकत्व और सहिष्णुता की भावना, सामाजिक-आर्थिक विकास और परिवर्तन को भारत ने ध्यान में रखा। इस परिप्रेक्ष्य में ही भारत ने गुटनिरपेक्षता, शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व और सभी के साथ मैत्री के सिद्धांतों को अपनाते हुए अपनी विदेश नीति का निर्धारण किया।

गुटनिरपेक्षता की नीति मोटे तौर पर इसके सर्वाधिक हित में रहा। इसलिए सरकार में हुए विभिन्न परिवर्तनों के बावजूद मूल विशेषताओं के साथ भारत इस नीति का निरंतर अनुसरण करता रहा। साथ ही अंतर्राष्ट्रीय राजनीति में हुए परिवर्तनों को ध्यान में रखते हुए समय-समय पर इस नीति में बदलाव और सामंजस्य होते आए हैं। परंतु ये बदलाव कुछ विशेष देशों के साथ भारतीय विदेश नीति के मूल तत्त्वों की अपेक्षा उसके संबंधों में अधिक हुए हैं। प्रारंभ से ही यह स्पष्ट था कि गुटनिरपेक्षता अपने आप में साध्य नहीं था। यह देश के हितों की सुरक्षा के लिए बनाई गई नीति के क्रियान्वयन का माध्यम था। इसलिए यह एक स्थिर नीति नहीं थी बल्कि आवश्यकताओं के अनुसार परिवर्तनशील थी।

1990 के दशक में अंतर्राष्ट्रीय राजनीति में हुए अकस्मात एवं महत्त्वपूर्ण घटनाओं ने भारत की विदेश नीति को और गुटनिरपेक्षता आंदोलन को अनिश्चितता के मोड़ पर खड़ा कर दिया। एक समय तो ऐसा लगता था जैसे गुटनिरपेक्षता ने अपना आधार ही खो दिया है। परंतु जल्द ही यह स्पष्ट हो गया कि गुटनिरपेक्ष आंदोलन कई प्रकार से जैसे — अंतर्राष्ट्रीय संबंधों का लोकतंत्रीकरण, नई अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक व्यवस्था की स्थापना, छोटे देशों की सुरक्षा और कल्याण, क्षेत्रीय विवादों का निपटारा एवं विकास आदि के क्षेत्रों में, अभी भी प्रासंगिक है। इसलिए भारत के लिए यह आवश्यक नहीं है कि अपनी मान्य आदर्शवादिता तथा नैतिक सिद्धांतों का परित्याग कर दे। लेकिन साथ ही यह भी याद रखना महत्त्वपूर्ण है, जैसा कि जवाहरलाल नेहरू ने एक बार कहा था, ''जो भी नीति हम निर्धारित करें, किसी भी देश के विदेशी मामलों को संचालित करने की कला यह पता करने में निहित है कि देश का सर्वाधिक लाभ किसमें है।'' इसलिए भारत को अपनी विदेश नीति निर्धारित करते समय एवं दूसरे देशों के साथ संबंध रखते समय अति सावधान होना चाहिए। हमारी प्रथम चिंता का विषय हमारी स्वतंत्रता को विलुप्त होने से रोकना है। किंतु, सामाजिक आर्थिक प्रगति के लिए आवश्यक दशा के रूप में हमारा हित अंतर्राष्ट्रीय शांति की सुरक्षा और अनुरक्षण में अभी तक सन्निहित है। यह ध्यान में रखना आवश्यक है कि गुटनिरपेक्षता एक धर्म-सिद्धांत नहीं है। यह एक गतिशील प्रक्रिया है। भारत ने भूतकाल से ही अपने हितों के लिए एक प्रबुद्ध और व्यापक दृष्टिकोण अपनाया है। इस तरह अपने राष्ट्रीय हितों के तत्त्व विकसित करते समय

भारत ने राष्ट्रीयता एवं अंतर्राष्ट्रीयता का संश्लेषण करने का प्रयास किया है, जिसने गुटनिरपेक्षता को एक सकारात्मक रूप प्रदान किया। प्रबुद्ध आत्महित भारत की विदेश नीति एवं गुटनिरपेक्षिता का सबसे महत्त्वपूर्ण पक्ष है। यह सर्वविदित है कि गुटनिरपेक्षता अपने आप में एक साधन है, न कि एक साध्य। साध्य तो राष्ट्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय उद्देश्यों की पूर्ति है। इसलिए भारत को उसके अनुसार ही अपनी विदेश नीति का निर्माण करना है। इस संबंध में यह याद रखना आवश्यक है कि बिना स्वप्नों, आस्थाओं, आदर्शों, सिद्धांतों और बिना मूल्यों के राजनीति मानवीय गरिमा विहीन एवं राष्ट्रीय उद्देश्य रहित हो जाएगी।

अभ्यास

1. भारत की विदेश नीति के आंतरिक और बाह्य निर्धारक तत्त्वों का वर्णन कीजिए।
2. भारतीय विदेश नीति के मूल सिद्धांत क्या हैं? व्याख्या कीजिए।
3. गुटनिरपेक्षता के अर्थ की व्याख्या कीजिए तथा तटस्थता से इसका अंतर स्पष्ट कीजिए।
4. भारत की विदेश नीति में गुटनिरपेक्षता की महत्ता का वर्णन कीजिए।
5. भारत की विदेश नीति में भूमंडलीकरण के महत्त्व का मूल्यांकन कीजिए।
6. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   - (i) शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व
   - (ii) संयुक्त राष्ट्र में भारत की भूमिका
   - (iii) भारत और विश्व शांति

अध्याय 17

भारत और उसके पड़ोसी देश : नेपाल, श्रीलंका, चीन, बांग्लादेश, पाकिस्तान

आप पढ़ चुके हैं कि गुटनिरपेक्षता, विश्व शांति, शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व, निरस्त्रीकरण, अंतर्राष्ट्रीय सहयोग तथा साम्राज्यवाद, उपनिवेशवाद और रंगभेद के विभिन्न अन्यायपूर्ण रूपों के विरूद्ध संघर्ष, भारत की विदेश नीति के मूल सिद्धांत है। इन सिद्धांतों को भारत के प्रबुद्ध राष्ट्रीय हितों के अतिरिक्त मूल्यों के प्रति प्रतिबद्धता और प्राथमिकता के कारण अपनाया गया है। राष्ट्रीय हित और मूल्यों के प्रति वचनबद्धता, दोनों ही सबसे पहले पड़ोसियों से संबंध बनाए रखने को आवश्यक मानते हैं। भारत के पड़ोसियों की संख्या बहुत अधिक है। यह दक्षिण एशिया क्षेत्र में सबसे बड़ा देश है और इसकी सीमाएँ इस क्षेत्र के सभी देशों नेपाल, बांग्लादेश, भूटान, मालदीव, श्रीलंका और पाकिस्तान से लगी हुई हैं। इसके अतिरिक्त चीन, म्यांमार, अफगानिस्तान की सीमाएँ लंबी दूरी तक भारत से जुड़ी हैं। अपनी शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व की नीति के अनुसार भारत ने अपने सभी पड़ोसी देशों के साथ निरंतर शांतिपूर्ण, मधुर एवं मैत्रीपूर्ण संबंध चाहे हैं। पड़ोसी होने के नाते, ऐतिहासिक तथ्यों, गलत व्याख्याओं, बाह्य हस्तक्षेप और अंतर्राष्ट्रीय राजनीति में हुई घटनाओं के कारण समस्याएँ भी रही हैं, इसलिए भारत के सभी पड़ोसियों के साथ संबंध एक जैसे नहीं रहे। उतार-चढ़ाव, अंतर, समायोजन और परिवर्तन आते रहे हैं और यह प्रक्रिया निरंतर जारी है। इस अध्याय में हम, इस क्षेत्र की पूरी स्थिति समझने के लिए भारत के कुछ पड़ोसी देशों के साथ संबंधों का संक्षिप्त विवरण पढ़ेंगे।

भारत और नेपाल

विश्व के अन्य किन्हीं दो देशों के बीच इतने विस्तृत और घनिष्ठ संबंध नहीं है जितने भारत और नेपाल के बीच हैं। इन दो दक्षिण एशियाई पड़ोसियों की 1,700 किलोमीटर पूर्णतया खुली, भौगोलिक रूप से स्पर्श करती, आसान पहुँच वाली सीमा है। विशाल हिमालय ने विगत कई शताब्दियों से उत्तर से होने वाले सैनिक दुस्साहसों तथा प्रभावों को रोकने का कार्य किया है। नेपाल और भारत के लोगों के बीच निकट धार्मिक और भाषाई संबंध हैं, वे एकसे सांस्कृतिक उत्सव मनाते हैं, एक जैसे रीति-रिवाज और संस्कार विधियाँ हैं, और समान श्रेणीबद्ध सामाजिक ढाँचे में ढला जीवन जीते हैं।

शताब्दियों तक दोनों देशों के बीच खुली सीमा थी और पारंपरिक सीमाओं के दोनों ओर से सामान और लोगों का बेरोक-टोक आना-जाना था। ब्रिटिश उपनिवेशवादी शासन ने इसे कब्जे में नहीं लिया। उन्होंने इसकी आधीनता के लिए बातचीत की। तदानुसार नेपाल के राणा शासकों ने गोरखा सिपाहियों को अंग्रेज़ी सेना में भेजना तथा उपनिवेशों में रेलवे

और सड़कें बनाने के लिए नेपाली मज़दूर भेजना स्वीकार किया।

जब भारत स्वतंत्र हुआ तो संयुक्त सांस्कृतिक मूल्यों के अतिरिक्त भारत और नेपाल के बीच संयुक्त सुरक्षा के प्रति चिंताएँ भी उभरीं। दोनों ने जुलाई 1950 में परस्पर मैत्रीपूर्ण संबंधों की संधि पर हस्ताक्षर किए। इसके पश्चात् से दोनों के बीच संबंध इसी संधि के आधार पर चल रहे हैं।

संधि के दो मुख्य पक्ष हैं; एक तो पारस्परिक सुरक्षा संबंध तथा दूसरा सामाजिक, सांस्कृतिक और आर्थिक आदान-प्रदान। दोनों सरकारों ने न केवल सदैव पारस्परिक शांति और मित्रता रखना स्वीकार किया अपितु दोनों ने देश की सुरक्षा में किसी बाह्य आक्रामक खतरे को सहन न करने का संकल्प भी लिया। संधि में नेपाल को भारत से अथवा भारत के माध्यम से रक्षा सामग्री आयात करने की अनुमति थी। दोनों सरकारों ने एक दूसरे के नागरिकों के साथ आवास, संपत्ति के स्वामित्व, व्यापार और वाणिज्य में भागीदारी के विषय में अपने नागरिकों जैसा व्यवहार करने का निर्णय लिया। तदानुसार दोनों संप्रभु देशों के लोग पासपोर्ट और परमिट के बिना बेरोक-टोक, एक दूसरे देश में आ-जा सकते हैं। वास्तव में नेपाली नागरिकों को भारत की मात्र तीन उच्च लोक सेवाओं, भारतीय प्रशासनिक सेवा; भारतीय पुलिस सेवा; भारतीय विदेश सेवा (आई.ए.एस.; आई.पी.एस., आइ.एफ.एस.) को छोड़कर सभी सरकारी सेवाओं में काम करने का अधिकार था। भारतीय व्यापारियों, शिक्षकों और दूसरे व्यवसायियों ने नेपाल के निर्माण में सहायता की तो नेपाली मज़दूरों ने भारत के कई क्षेत्रों की अर्थव्यवस्था में योगदान दिया।

संबंधों में दुराव

1960 और 1970 के दशकों ने दोनों देशों के बीच के संबंधों में कुछ कड़वाहट देखी। इसके कई कारण थे। नेपाल में लोकतंत्र के लिए आंदोलन बढ़ रहा था। नेपाली कांग्रेस के नेतृत्व में लोकतांत्रिक शक्तियों ने 1959 के चुनाव में विजय प्राप्त की। लेकिन दिसंबर 1960 में राजा महेंद्र ने चुनी हुई सरकार को निरस्त कर दिया और प्रधान मंत्री बी.पी. कोइराला सहित नेपाली कांग्रेस के कई नेताओं को कैद कर लिया। भारत, राजा महेन्द्र की इच्छा के विरूद्ध लोकतंत्र के पक्ष में था। ठीक उसी समय चीन, नेपाल को प्रसन्न करने का प्रयास कर रहा था। राजा महेंद्र ने इसे नेपाली कांग्रेस से निपटने और नेपाल को भारत से दूर करने में उपयोगी पाया।

1962 में चीन के भारत पर आक्रमण ने इस कड़वाहट को अल्पकाल के लिए कम किया। युद्ध तथा इसके परिणाम के दबाव में नेपाल की लोकतांत्रिक शक्तियों के साथ सहानुभूति के मुद्दे पर भारत को झुकना पड़ा और राजा के साथ संबंध सुधारने के लिए तुरंत प्रभावी कदम उठाए। राजा ने भी उपमहाद्वीप में सुरक्षा के प्रति दीर्घकालिक दुष्प्रभावों का अनुभव किया। इसलिए उसने भारत की सुरक्षा की संवेदनशीलता को स्वीकार किया। जनवरी 1965 में पत्रों के आदान-प्रदान से नेपाली सरकार ने भारत से नेपाली सेना को प्रशिक्षण, सामग्री और आधुनिकीकरण के लिए विस्तृत सहयोग माँगा।

यह समझौता थोड़े दिन चला। चीन, नेपाल को भली-भाँति तुष्ट कर रहा था और राजा महेंद्र नेपाल को भारत से दूर करने के पक्ष में दीखते थे। वर्ष 1971-72 में चीन ने नेपाल के तराई क्षेत्र की विकास योजनाओं में दखल दिया और 1950 की भारत-नेपाल संधि के प्रावधानों की उपेक्षा की तथा 1965 में नेपाल द्वारा दिए आश्वासनों के प्रति भी पूर्ण निरादर भाव दिखलाया। चीन तथा कुछ पश्चिमी देश भारत में अपने उत्पाद भेजने में वृद्धि के लिए नेपाल का प्रयोग कर रहे थे। नेपाल इस व्यापार को कानूनी बनाना चाहता था, लेकिन भारत ने यह स्पष्ट

कर दिया कि केवल नेपाल के मूल उत्पादों को ही, कोई सीमा शुल्क दिए बिना भारत के बाजारों में प्रवेश करने पर कोई पाबंदी नहीं होगी।

जनवरी 1972 में अपने पिता की मृत्यु के उपरांत नेपाल के सिंहासन पर बैठे राजा वीरेंद्र ने भी भारत के विषय में अपने पिता की भारत के साथ दूरी रखने की नीति को आगे बढ़ाया। बांग्लादेश की स्वतंत्रता के लिए युद्ध और सिक्किम को अपनी सीमा में मिलाने की घटना को नेपाल ने ख़तरे के रूप में देखा। 1975 में नेपाल ने स्वयं को शांति क्षेत्र घोषित कराने के लिए प्रस्ताव रखा। यह प्रस्ताव विश्व के सभी देशों के साथ तथा विशेषतः अपने पड़ोसी देशों के साथ नेपाल अपने संबंधों को समानता के आधार पर स्थापित करना चाहता था। नेपाल यह आश्वासन भी चाहता था कि इस व्यवस्था के विरोधियों को किसी भी देश से सहायता अथवा सुरक्षा न मिल पाए।

भारत ने दोनों देशों में अच्छे संबंधों का सदैव समर्थन किया। 1973 में प्रधान मंत्री इंदिरा गांधी ने नेपाल की यात्रा की और अगले वर्ष राजा वीरेंद्र भारत आए। दोनों ने परिपक्व और सौहार्दपूर्ण पारस्परिक संबंधों पर बल दिया।

पुनर्स्थापना

1978 में सत्ता में आई जनता सरकार ने नेपाल के साथ संबंध सुधारने के लिए विशेष उपाय किए। 1978 में सरकार ने व्यापार और परिगमन के लिए दो संधियाँ करना स्वीकार किया जो अब तक एक ही संधि द्वारा चल रहे थे। परिगमन संधि के अंतर्गत भारत ने नेपाल को कोलकाता बंदरगाह पर रियायती माल गोदाम की सुविधाएँ प्रदान की। इस व्यापार संधि के अंतर्गत दोनों देश आपस में तय मूल वस्तुओं पर सीमा शुल्क माफ करने तथा परिमाण संबंधी पाबंदियाँ हटाने पर सहमत थे। भारत, नेपाली औद्योगिक उत्पादों, जिनमें कम से कम 50 प्रतिशत कच्चा माल भारतीय अथवा नेपाली हो, पर से सीमा शुल्क हटाने को भी सहमत हो गया। ये संधियाँ 1989 तक चलीं। उस वर्ष नई व्यापार संधि कर पाने में असफलता ने एक बार फिर दोनों देशों में कड़वाहट पैदा कर दी।

अप्रैल 1990 में नेपाल में बहुदलीय लोकतंत्र की पुनर्स्थापना ने भारत और नेपाल के बीच मैत्रीपूर्ण संबंधों के नए युग का सूत्रपात किया। व्यापार और परिगमन की दो संधियों, जो 1989 में समाप्त हो गई थीं, को 1991 में हस्ताक्षरित किया गया। दिसंबर 1991 में प्रधान मंत्री बी.पी. कोइराला ने अपने भारत दौरे पर आश्वासन दिया कि नेपाल अब अपनी सुरक्षा के लिए चीन पर निर्भर नहीं है। व्यापार और परिगमम की संधियों को 1993 में संशोधित किया गया और मार्च 2002 में पाँच वर्ष के लिए विस्तार दिया गया।

1994 में नेपाल के राजा भारत आए और भारत के प्रधान मंत्री ने काठमांडू का दौरा किया। नेपाल के प्रथम साम्यवादी प्रधान मंत्री मनमोहन अधिकारी ने 1995 में छः मास की अवधि में भारत का दो बार दौरा किया। फरवरी 1996 में दोनों सरकारों ने नेपाल में नदी परियोजनाओं के एकीकृत विकास के संबंध में एक संधि पर हस्ताक्षर किए। भारत और नेपाल 'दक्षेस' में भी भली-भाँति सहयोग कर रहे हैं।

सामान्यतः भारत नेपाल के संबंध मैत्रीपूर्ण रहे हैं। नेपाल की आंतरिक घरेलू स्थिति, विशेषतः लोकतंत्र और राजशाही का समर्थन करने वाली ताकतों के बीच मतभेद के कारण और चीन जैसे बाह्य दबावों के कारण मापदंडों में यदा कदा परिवर्तन होते रहे हैं। 1960 के प्रारंभिक वर्षों के कटु अनुभवों से सीख ले कर भारत ने राजा की राजनीतिक संवेदनशीलता के विरोध से बचने के लिए भरपूर सतर्कता बरती है। भारत ने नेपाल के प्रति अपना दायित्व निभाने में कभी हिचकिचाहट अथवा संकोच नहीं किया।

दोनों देशों के बीच खुली सीमा का शासन पूरे विश्व में अद्‌वितीय है। अनुमान लगाया जाता है कि आज भारत में 60 लाख नेपाली हैं और लाखों भारतीय नेपाल में बस गए हैं। कभी-कभी खुली सीमा का दुरूपयोग अपराधियों, स्मगलरों और भूमिगत गिरोहों द्‌वारा भी किया जाता है। नेपाल की सरकार ने ऐसी उत्तेजित करने वाली गतिविधियों को भारत के साथ सहयोग कर भारत की इच्छानुसार दबाने में, भरसक सहायता की है। निकटता परंतु आकार और जनसंख्या के आधार पर विशाल अंतर के दृष्टिगत संबंधो में कुछ तनाव समय-समय पर अवश्य उभर आते हैं। 2002 के पूर्वार्द्ध में राजा वीरेंद्र और उनके परिजनों की हत्या कर दी गई। भारत विरोधी प्रदर्शन और अन्य उकसावों से तनाव पैदा हो सकता था लेकिन दोनों सरकारों ने उत्तरदायित्वपूर्ण कार्य किया। दोबारा अक्तूबर 2002 में राजा ज्ञानेंद्र द्‌वारा लोकतांत्रिक सरकार को निरस्त करने पर भारत ने लोकतंत्र के प्रति प्राथमिकता रखते हुए भी, नेपाल के आंतरिक मामलों में दखल नहीं दिया। दोनों को एक दूसरे की प्राथमिकताओं तथा घरेलू विवशताओं को बेहतर संबंधों के लिए ध्यान में रखना ही होगा।

भारत और श्रीलंका संबंध

हिंद महासागर के मध्य स्थित छोटा सा द्‌वीप श्रीलंका एक ऐसा अन्य देश है जिसके भारत के साथ, भौगोलिक निकटता के अतिरिक्त चार हज़ार वर्षों से सांस्कृतिक एवं परंपरागत संबंध हैं। दो मुख्य जातीय समूह सिंहली और तमिलों सहित श्रीलंका की समस्त ज़नसंख्या किसी न किसी समय भारत से ही गई थी। सिंहली, जो कुल जनसंख्या का 74 प्रतिशत हैं, अपने पूर्वज़ों का मूल, पूर्वी भारत के आर्यों में मानते हैं। लगभग उन सभी ने बौद्‌ध धर्म को अपना लिया और धीरे-धीरे द्‌वीप के विभिन्न भागों में अपनी जड़े जमा लीं और स्थानीय निवासियों के साथ घुल मिल गए। तमिल, जो जनसंख्या का लगभग 18 प्रतिशत हैं, सभी हिंदू हैं और अपने को तमिलनाडू के द्रविड़ मूल का मानते हैं। वास्तव में तमिलों के दो समूह हैं। एक वे जो श्रीलंका में बहुत समय से हैं और उसके उतने ही देशज हैं जितने कि सिंहली हैं। दूसरे वे हैं जिन्हें भारतीय तमिल कहा जाता है। ये उस समय के ब्रिटिश संरक्षण वाली श्रीलंका में कॉफी, चाय और रबड़ की बागवानी के लिए आवश्यक मज़दूरी करने गए मज़दूरों के वंशज हैं।

श्रीलंका 17 वीं शताब्दी से ही एक उपनिवेश रहा है — पहले पुर्तगाल, फिर डच और अंत में ब्रिटेन का। इसे 4 फरवरी 1948 को स्वतंत्रता प्राप्त हुई। समरनीति की दृष्टि से श्रीलंका का काफी महत्त्व है। पश्चिमी एशिया से आस्ट्रेलिया, न्यूज़ीलैंड और पूर्वी एशिया के बीच हवाई मार्ग को जोड़ने वाला यह एक मुख्य मार्ग है। हवाई और समुद्री व्यापार मार्गो के मुख्य मार्ग पर इसकी स्थिति और भारत से इसकी भौगोलिक निकटता, इसे विश्व शक्तियों के लिए महत्त्वपूर्ण बना देती है। विरोधी शक्तियों के हाथ में होने पर श्रीलंका भारत की सुरक्षा को गंभीर ख़तरे में डाल सकता है। इसलिए भारत की श्रीलंका में रुचि आर्थिक और समरनीति, दोनों दृष्टियों से है।

छोटा, कमज़ोर, सीमित सैन्य शक्ति और भारत के सीमावर्ती क्षेत्र में होने के कारण श्रीलंका के लिए भारतीय हितों के विरूद्‌ध कोई विदेश नीति अपनाना कठिन है। लेकिन तब भी पश्चिमी शक्तियों और चीन की श्रीलंका में रुचि, इसके भारत के साथ संबंधों को प्रभावित करती रही है। यद्‌यपि दक्षिण एशियाई क्षेत्र का भाग, श्रीलंका, भौगोलिक दृष्टि से केवल भारत के निकट है, इसलिए अन्य देशों के साथ आपसी संबंधों के कारण यह अधिक प्रभावित नहीं होता।

उपरोक्त कारणों से भारत-श्रीलंका संबंध सामान्यत: मैत्रीपूर्ण रहे हैं। स्वतंत्रता के बाद भारत की भाँति श्रीलंका ने भी गुटनिरपेक्षता की नीति को अपनाया और विदेश नीति के छ: मुख्य सिद्धांत घोषित किए : (i) सभी देशों से मित्रता; (ii) शांतिपूर्ण सह अस्तित्व; (iii) क्षेत्रीय सहयोग बढ़ाना; (iv) राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय विषयों पर निर्णय लेने में स्वतंत्रता; (v) औपनिवेशिक प्रभाव और प्रभुत्व वाले देशों के स्वतंत्रता आंदोलनों को सहयोग देना; और (vi) निरस्त्रीकरण के लिए प्रयास करना।

अत: प्रारंभिक वर्षों में भारत और श्रीलंका के दृष्टिकोण और हितों में समरूपता थी। विभिन्न अंतर्राष्ट्रीय संकटों पर दोनों देशों ने एक से विचार व्यक्त किए। यद्यपि 1960 और 70 के दशकों की घटनाएँ दृष्टिकोणों में कुछ परिवर्तन अवश्य लाईं। चीन के भारत आक्रमण के समय तथा भारत पाकिस्तान के 1965 तथा 1971 के युद्ध के समय श्रीलंका ने अधिक तटस्थ रुख अपनाया। 1971 में पूर्वी पाकिस्तान से आने जाने वाले पाकिस्तानी जहाज़ों को अपने यहाँ उतरने एवं तेल लेने की सुविधा देकर श्रीलंका ने भारत के मन में गहन संदेह उत्पन्न किया। वास्तव में, क्षेत्रीय शक्ति संतुलन में बदलाव तथा बांग्लादेश निर्माण से श्रीलंका में भारत के प्रति कुछ शंकाएँ उभरीं। 1971 के भारत-सोवियत मैत्री संधि के परिप्रेक्ष्य में श्रीलंका, भारत और सोवियत संघ के निकट आने से भयभीत था। श्रीलंका ने अमेरिका, चीन और पाकिस्तान के साथ अधिक मैत्रीपूर्ण संबंध बनाने शुरू किए, लेकिन भारत के विरुद्ध कोई विशेष शत्रुतापूर्ण रुख नहीं अपनाया। 1980 के प्रारंभ में श्रीलंका में फैली जातीय हिंसा ने भारत-श्रीलंका *संबंधों को बुरी तरह बिगाड़ दिया।*

जातीय संघर्ष और भारत-श्रीलंका संबंध

जैसा प्रारंभ में कहा गया है कि श्रीलंका की जनसंख्या का लगभग 18 प्रतिशत भाग भारतीय मूल के तमिल है। तमिल जनसंख्या विशेषत: श्रीलंका के उत्तरी और पूर्वी प्रांतों तथा ज़िलों में बसी हुई है। स्वतंत्रता उपरांत श्रीलंका ने बहुसंख्यक सिंहलियों के धर्म और भाषा के आधार पर एक नए राज्य के निर्माण के प्रयास शुरू किए। स्वाभाविक रूप से तमिल लोगों ने इसका विरोध किया। वे श्रीलंका में संघवाद के पक्षधर थे। 1970 से श्रीलंका सरकार ने सिंहलियों के लिए विश्वविद्यालयों में प्रवेश तथा सरकारी नौकरियों में आरक्षण भी प्रारंभ किया। भेद-भाव का एक अन्य पहलू पूर्वी प्रांतों में तमिलों के पारंपरिक गृहभूमि पर सिंहलियों द्वारा औपनिवेशीकरण था। उपरोक्त कारणों से तमिलों ने संघीय राज्य की माँग की। इसके लिए उन्होंने शांतिपूर्ण आन्दोलन किए। 1977 तक यह माँग बदल कर पृथकता की माँग तक पहुँच गई। पृथकता के लिए आंदोलन धीरे-धीरे उग्रवादी रूप लेने लगा। उग्रवाद का बढ़ना, विशेषत: युवकों में, कई कारणों से था। ये कारण थे : (i) श्रीलंका में अपनाया गया संसदीय लोकतंत्र, जिसका अर्थ था बहुसंख्यक सिंहलियों द्वारा शासन और इससे तमिल युवकों का मोहभंग; (ii) अपनी तमिल भाषा और संस्कृति पर भरपूर गर्व; (iii) रोज़गार अवसरों में कमी तथा शिक्षण संस्थाओं में प्रवेश, नौकरियों के लिए भर्ती में भेद-भाव; (iv) उनका पारंपरिक नेतृत्व में मोहभंग जो तमिल लोगों के अधिकारों पर समझौता करने को इच्छुक थे; (v) उनका विश्वास तथा निष्ठा कि केवल हिंसक संघर्ष ही उन्हें लक्ष्य प्राप्त करने में सक्षम बनाएगा; और (vi) यह विश्वास कि केवल अलग तमिल राज्य ही तमिल लोगों को सुरक्षा प्रदान करेगा।

इन विचारों से प्रेरित 1980 के प्रारंभ में तमिल उग्रवादियों की छोटी सी संख्या खूब बढ़ने लगी और *1983 में वे तमिल लिबरेशन टाइगर्स के अंतर्गत* संगठित हो गए। तमिलनाडू की भौगोलिक अति निकटता तथा तमिलों के प्रति सहानुभूति के कारण लिबरेशन टाइगर्स को भारत के कुछ तमिल समूहों से सहयोग प्राप्त हो गया। भारत की सरकार श्रीलंका की

एकता और अखंडता के प्रति वचनबद्ध होने के कारण शांतिपूर्ण समाधान के पक्ष में थी और श्रीलंका से आए तमिल शरणार्थियों के कारण चिंतित भी थी।

1983 के तुरंत बाद हिंसक वारदातों के कारण भारत श्रीलंका संबंधों में कटुता आ गई। श्रीलंका ने इंग्लैंड, अमेरिका, इजरायल, पाकिस्तान जैसे देशों से सहायता माँगी। यद्यपि पश्चिमी देशों ने श्रीलंका को भारत की सहायता से ही मैत्रीपूर्ण समाधान खोजने की सलाह दी। इसके परिणामस्वरूप जुलाई 1987 में दोनों देशों ने भारत-श्रीलंका समझौते पर हस्ताक्षर किए। श्रीलंका में स्थिति को सामान्य बनाने के लिए भारतीय शांति सेना भेजी गई। यद्यपि यह काफी विवादास्पद बन गई और भारतीय सेना को दोनों ओर से निंदा मिली। कुछ का यह आरोप था कि वे तमिलों के विरूद्ध लड़ रहे हैं जबकि श्रीलंका में कुछ अन्य इसे श्रीलंका के आंतरिक मामलों में हस्तक्षेप मानते थे। सामान्यत: भारतीय शांति सेना को श्रीलंका भेजना उपयोगी सिद्ध नहीं हुआ। उसे वापस बुलाना पड़ा और मार्च 1990 तक वह पूरी तरह श्रीलंका से बाहर आ गई। 1991 में लोक सभा चुनाव प्रचार के दौरान लिबरेशन टाइगर्स के आतंकवादियों ने भारत के पूर्व प्रधान मंत्री राजीव गांधी की हत्या कर दी। यद्यपि भारत ने श्रीलंका विरोधी ताकतों द्वारा भारतीय क्षेत्र का प्रयोग न किए जाने को सुनिश्चित करने के लिए कुछ समुचित उपाय किए परंतु फिर भी संदेह बना रहा। भारत ने लिट्टे को आतंकवादी संगठन घोषित कर उस पर प्रतिबंध भी लगा दिया।

भारत में राजीव गांधी व श्रीलंका के राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार दसनायके की हत्या के बाद 1991 से जातीय हिंसा और आतंकवाद से निपटने के लिए दोनों देशों के बीच बेहतर समझ बनने लगी। श्रीलंका के लिए इस भारतीय नीति में तिहरी प्रतिबद्धता थी : (i) श्रीलंका की अखंडता, संप्रभुता और एकता के प्रति; (ii) श्रीलंका में स्थायी शांति बहाल करने के प्रति; (iii) स्थायी शांति प्राप्त करने को शांतिपूर्ण राजनीतिक प्रक्रिया के एक मात्र हल के प्रति।

अब काफी समय से दोनों देश आपसी हितों के क्षेत्र में, विशेषत: आर्थिक क्षेत्र में, पारस्परिक संबंधों को प्रगाढ़ बनाने की दिशा में भरपूर प्रयास कर रहे हैं। गत वर्षों में भारत के कई बड़े नेता और श्रीलंका के राष्ट्रपति तथा प्रधान मंत्री कई बार भारत के दौरे पर आ चुके हैं। सितम्बर 2002 में श्रीलंका ने लिबरेशन टाइगर्स के साथ शांति समझौते के लिए बातचीत शुरू की। इसके लिए भारत को भी विश्वास में लिया गया।

संयुक्त वक्तव्यों में भारत और श्रीलंका ने स्वीकार किया कि आतंकवाद अंतर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा के लिए खतरा है। उनका मत है कि आतंकवादी कृत्यों को राजनीतिक, जातीय, धार्मिक, सामाजिक अथवा आर्थिक आधार पर न्यायोचित नहीं ठहराया जा सकता। ऐसा प्रतीत होता है कि भारत और श्रीलंका ऐतिहासिक संबंधों की विरासत, संयुक्त संस्कृति, लोकतंत्र में विश्वास और गुटनिपेक्षता के प्रति सामान्य सोच पर आधारित निकट, मैत्रीपूर्ण, सहयोग के संबंधों को लक्ष्य बनाए रखने का प्रयास कर रहे हैं।

भारत और चीन

भारत के पड़ोसियों में चीन एक विशाल देश और बड़ी शक्ति है। भारत और चीन की न केवल 4,000 किलोमीटर से अधिक संयुक्त सीमा है अपितु दोनों प्राचीन सभ्यताएँ हैं और हजारों बरसों से आपस में संबंध रहे हैं। 65 ईस्वी में बौद्ध धर्म भारत से चीन गया। अगले चार-पाँच सौ साल, सैकड़ों चीनी विद्वान भारत में बौद्ध धर्म की शिक्षा लेने आए। भारत दर्शन करने वाले अति प्रसिद्ध चीनी विद्वानों में फाह्यान, ह्यूनसांग और वायी सिंग हैं। कई भारतीय विद्वानों विशेषत: कश्मीरी विद्वानों ने भी इस अवधि में चीन का भ्रमण किया। 18वीं और 19वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में दोनों देशों में राष्ट्रीय आंदोलनों ने औपनिवेशिक दमन के विरूद्ध नए संबंधों को जन्म

दिया। चीनी नेता सन यत सेन ने कुछ क्रांतिकारियों जैसे रास बिहारी बोस, एम.एन. राय इत्यादि से संबंध बनाए रखे। 1924 में रवींद्रनाथ टैगोर ने भी चीन का भ्रमण किया।

1947 से भारत-चीन संबंध

1 अक्तूबर 1949 को जनवादी गणतंत्र चीन अर्थात् साम्यवादी चीन के निर्माण की घोषणा की गई। 30 दिसंबर 1949 को चीन को मान्यता देने वाले देशों में भारत प्रथम था। भारत ने संयुक्त राष्ट्र में चीन के प्रतिनिधित्व के दावे का कई गैर साम्यवादी देशों, विशेषत: अमेरिका से, नाराज़गी मोल ले कर भी समर्थन किया।

इस प्रकार भारत और चीन ने मधुर और मैत्रीपूर्ण संबंधों से शुरूआत की। दोनों के बीच राजनायिक संबंध 1 अप्रैल 1950 को स्थापित किए गए। 29 अप्रैल 1954 को भारत और चीन के बीच एक व्यापार समझौते पर हस्ताक्षर किए गए। 1954 में चीनी प्रधान मंत्री चाऊ एन लाई ने भारत का दौरा किया। दोनों प्रधान मंत्रियों ने शांति पूर्ण सह-अस्तित्व के पाँच सिद्धांतों, जिन्हें पंचशील के नाम से जाना गया, का प्रतिपादन किया। ये सिद्धांत थे : (i) प्रत्येक देश द्वारा एक दूसरे देश की संप्रभुता और अखंडता का सम्मान; (ii) एक दूसरे पर आक्रमण न करना ; (iii) एक दूसरे के आंतरिक मामलों में हस्तक्षेप न करना; (iv) समानता और आपसी हित; और (v) शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व ।

भारत और चीन के बीच एक अन्य व्यापार समझौता 14 अक्तूबर 1954 को हस्ताक्षरित किया गया। भारत के प्रधान मंत्री जवाहरलाल नेहरू अक्तूबर 1954 में चीन गए और चीन के प्रधान मंत्री चाऊ एन लाई दोबारा नवंबर 1956 में भारत आए। दोनों देशों के बीच मैत्री 1955 में अफ्रीकी-एशियाई देशों के बांडुंग सम्मेलन में शिखर पर पहुँची। इस सम्मेलन के बाद भारत ने चीन को पूर्ण नैतिक और राजनायिक समर्थन दिया। चीन ने पुर्तगाल अधिकृत गोवा पर भारत के दावे का समर्थन किया। इस प्रकार 1957 तक दोनों देशों के बीच अटूट मित्रता बनी रही। 1957 के बाद इन संबंधों में कटुता आना प्रारंभ हुई। यह मूलत: दो कारणों से हुआ; एक भारतीय भू-भाग पर चीन का दावा और दूसरा तिब्बत के कारण उत्पन्न विवाद।

सीमा विवाद और तिब्बत

यद्यपि साधारणतया भारत ने तिब्बत पर चीनी दावे का विरोध नहीं किया, फिर भी दोनों देशों के बीच चीन की कुछ कारवाई के संबंध में मतभेद थे। चीन ने इस मतभेद को सही भावना से नहीं लिया। चीन का एक प्रदेश तिब्बत, भारत की उत्तरी सीमा पर है। पहले तिब्बत एक स्वतंत्र राज्य था। ऐतिहासिक कारणों से 18वीं शताब्दी से इसे चीन का एक भाग माना जा रहा है। यद्यपि लोगों द्वारा दलाई लामा को स्वायत तिब्बत का वैध शासक माना जाता था। 1911 के बाद चीन, तिब्बत पर प्रभावी नियंत्रण नहीं रख पाया। जनवादी गणतंत्र चीन की स्थापना के बाद चीनी सरकार ने वार्ता के माध्यम से तिब्बत पर अपना पक्का नियंत्रण स्थापित करने की इच्छा जताई। 1950 में चीन ने तिब्बत पर पूर्ण रूप से युद्ध छेड़ दिया। भारत ने इस सशस्त्र कारवाई के प्रति विरोध जताया। चीन ने भारत को साम्राज्यवादी शक्तियों से प्रभावित बताया। यद्यपि भारत ने स्पष्ट किया कि वह चीन के अधिराज्य को स्वीकार करता है और चीन के आंतरिक मामलों में दखल देने का कोई इरादा नहीं रखता।

1959 में तिब्बत की राजधानी में अचानक विद्रोह भड़क उठा। चीन ने इस विद्रोह को सख्ती से कुचल दिया। दलाई लामा तिब्बत से भाग निकले और भारत से शरण माँगी। उसे हज़ारों तिब्बतियों के साथ भारत में राजनीतिक शरण दी गई परंतु भारतीय भूमि

पर चीन के विरूद्ध कोई गतिविधि न चलाने की सलाह दी। चीन ने भारत की तिब्बत के प्रति सहानुभूति को पसंद नहीं किया और दलाई लामा को शरण देने को शत्रुतापूर्ण कार्य बताया। भारत को विस्तारवादी भी कहा गया।

तिब्बत की घटनाओं के अनुरूप ही चीन भारत के कुछ क्षेत्रों पर भी अपना दावा जता रहा था। 1957 में उसने लद्दाख में घुसपैठ शुरू की। सितंबर 1959 में चीन ने भारत के लद्दाख और नेफा (अब अरूणाचल प्रदेश) के 12,800 वर्ग किलोमीटर क्षेत्र पर अपना औपचारिक दावा प्रस्तुत किया। 1960 में भारत और चीन के प्रधान मंत्री दिल्ली में सीमा मुद्दे पर बात करने के लिए मिले। इसके बाद दोनों देशों के अधिकारियों के बीच कई बैठकें हुई। लेकिन 8 सितंबर 1962 को चीन ने भारत के नेफा क्षेत्र में भारत-चीन सीमा के पूर्वी क्षेत्र पर आक्रमण कर दिया। चीनी फौजों ने 20 अक्तूबर 1962 को पूरे भारत चीन सीमा पर तैनात भारतीय फौजों पर आक्रमण किया। 21 नवंबर को चीन ने एक तरफा युद्ध विराम घोषित कर दिया और आक्रमण से पूर्व की स्थिति को बहाल करने से साफ इंकार कर दिया। चीन का अभी तक भारतीय क्षेत्र के बड़े भू-भाग पर कब्जा है और भारत चीन सीमा पर स्थित अरूणाचल प्रदेश के पूर्वी क्षेत्र में लगभग 90,000 वर्ग किलोमीटर पर भी दावा है।

तत्पश्चात् 1970 के दशक के मध्य तक चीन का भारत के प्रति आक्रामक रुख रहा। 1965 में भारत पाकिस्तान संघर्ष के दौरान चीन ने पाकिस्तान को सैन्य सामग्री देकर सहायता की और अपने आधिकारिक वक्तव्य में भारत को पाकिस्तान पर अपराधिक आक्रमणकारी बताया। 1971 के भारत पाकिस्तान संघर्ष के दौरान चीन ने दोबारा भारत की, पाकिस्तान के आंतरिक मामलों में दखल देने के लिए निंदा की। 1975 में सिक्किम के भारत विलय के अवसर पर चीन ने इसे अवैध कब्ज़ा बताया। चीन ने अब तक सिक्किम को भारत का अभिन्न अंग नहीं माना है। इससे पूर्व 1974 में भारत के परमाणु परीक्षण से चीन खुश नहीं था, जबकि भारत ने घोषित कर दिया था कि उसका परमाणु कार्यक्रम शांतिपूर्ण *उद्देश्यों के लिए ही है। इससे प्रतीत होता है कि* 1958 से 1975 तक चीन भारत को इस भू-क्षेत्र में अपने मुख्य प्रतिद्वंद्वी के रूप में देखता रहा और उसे नीचा दिखाने में तुला रहा।

सामान्य स्थिति की ओर

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि चीन और भारत के संबंध अस्पष्ट बने रहे। एक ओर तो दोनों देश शीत युद्ध के प्रारंभिक वर्षों में नव विकासशील और निर्गुट देश, महाशक्तियों की राजनीति से दूरी बनाए रखने के पक्ष में थे तथा आपस में अच्छे संबंधों की इच्छा रखते थे। दूसरी ओर दोनों, भारत और चीन, क्षेत्र की एक मात्र बड़ी शक्तियाँ शत्रु प्रतीत होती थीं। चीन का पश्चिमी शक्तियों और सोवियत संघ दोनों से विरोध था और अधिकांश अंतर्राष्ट्रीय मुद्दों पर अपना कड़ा रुख रख कर विचार प्रकट करता रहा। 1975 के बाद जगत एस. मेहता के अनुसार बांग्लादेश के संघर्ष के दौरान, अमेरिका और चीन के पाकिस्तान की ओर झुकाव के बावजूद भी चीन ने यह अनुभव किया कि भारत, आर्थिक रूप से सशक्त और राजनीतिक रूप से आत्म विश्वासी देश के रूप में उभर रहा है। इसके साथ ही चीन की स्थिति को अंतर्राष्ट्रीय जगत में पहचान प्राप्त हो रही थी। 1971 में इसे ताईवान के स्थान पर संयुक्त राष्ट्र और सुरक्षा परिषदों की आधिकारिक रूप से सदस्यता प्राप्त हुई। यह पहले ही बताया जा चुका है कि आपसी संबंधों में उतार-चढ़ाव के बावजूद भारत ने चीन के प्रति एक निरंतर नीति का पालन किया। भारत और चीन दोनों ने अपने पारंपरिक संबंधों के

विषय में बात-चीत करना शुरू कर दिया है। इसका तत्कालिक परिणाम यह हुआ कि 14 वर्षों बाद दोनों देशों ने पुन: राजनयिक संबंध स्थापित किए।

1976-77 में दोनों देशों में घटी घटनाओं ने संबंधों के सामान्य होने का मार्ग और अधिक प्रशस्त कर दिया था । 1976 में चीन के कट्टरपंथी नेता मांओत्सेतुंग का निधन हो गया। 1977 में भारत में पहली बार केंद्र में, गैर-कांग्रेसी पार्टी, जनता पार्टी सत्ता में आई। जैसा कि अन्यत्र वर्णन किया गया है कि अपनी विश्वसनीयता को स्थापित करने के लिए जनता सरकार ने पड़ोसी देशों से संबंध सुधारने की नीति को अपनाया। फरवरी 1979 में विदेश मंत्री अटल बिहारी वाजपेयी ने चीन का दौरा किया। 1978 में भारत और चीन ने आपस में व्यापार संबंध प्रारंभ किए। 1980 में इंदिरा गांधी जब दोबारा सत्ता में आई तो उन्होंने जनता सरकार द्वारा शुरू किए गए प्रयासों को जारी रखा। वह मई 1980 में राष्ट्रपति टीटो की अंतिम यात्रा के समय बेलग्रेड में तत्कालीन चीनी प्रधान मंत्री हयू क्यू-फेंग से मिलीं। 1961 के बाद दोनों देशों के बीच यह इस स्तर की पहली भेंट थी। इसके बाद विभिन्न स्तरों पर दोनों देशों के बीच कई वार्ताएँ हुई तथापि सीमा मुद्दे पर मतभेद बना रहा।

1988 में प्रधान मंत्री राजीव गांधी की चीन यात्रा से उच्च स्तरीय राजनीतिक वार्ता का पुन: प्रारंभ हुआ। दोनों पक्षों ने सीमा विवाद पर बातचीत के लिए संयुक्त कार्य दल बनाने का निर्णय लिया। तत्पश्चात् 1992 में राष्ट्रपति वेकंटरमन, 1993 में नरसिम्हा राव और 1994 में उप-राष्ट्रपति के.आर. नारायणन चीन की यात्रा कर चुके हैं। चीन की तरफ से 1991 में प्रधान मंत्री लीपेंग और 1996 में राष्ट्रपति ज़ियांग जेमिन भारत यात्रा कर चुके हैं।

एक बार फिर 1998 में थोड़ी देर के लिए धक्का लगा जब भारत ने नाभिकीय बम का परीक्षण किया और उसका एक कारण चीन से ख़तरा बताया। चीन ने परीक्षण की निंदा में जी-8 देशों तथा सुरक्षा परिषद् के स्थायी सदस्यों के साथ सहमति व्यक्त की। वास्तव में चीन भारत की परमाणु नीति का कटु आलोचक रहा था। जून 1999 में भारतीय विदेश मंत्री की चीन यात्रा से कड़वाहट कुछ कम हुई। चीन का भारतीय परीक्षण के प्रति गुस्सा कुछ कम हुआ। उच्च स्तरीय यात्राएँ फिर से होने लगीं और दोनों पक्ष और अच्छे संबंधों के लिए कार्य करने को दृढ़ संकल्प से ओत-प्रोत लगते थे। अत: दोनों देशों के बीच राजनयिक संबंधों की स्थापना की स्वर्णजयंती (50वीं वर्ष गाँठ) के अवसर पर भारत के राष्ट्रपति के.आर नारायणन ने मई-जून 2000 में चीन की यात्रा की और नेशनल पीपुल्स कांग्रेस की स्थायी समिति के अध्यक्ष लीपेंग ने जनवरी 2001 में भारत की यात्रा की। जनवरी 2002 में चीनी प्रधान मंत्री ज़्यू रौंगजी रांगजी ने भारत की सरकारी यात्रा की।

इन यात्राओं के दौरान दोनों देशों के नेताओं ने इस बात पर बल दिया कि भारत और चीन एक दूसरे को ख़तरा नहीं मानते और मैत्रीपूर्ण एवं अच्छे पड़ोसियों के संबंध बनाए रखने के इच्छुक हैं। चीन के लिए अपने आर्थिक सुधारों एवं विकास के चलते भारत का तेज़ी से बढ़ता घरेलू बाज़ार बहुत महत्त्वपूर्ण है। विश्व में अमेरिका के बढ़ते हुए प्रभाव को संतुलित करने के लिए भारत जैसा शक्तिशाली साथी क्षेत्रीय धुरी भी बन सकता है। भारत को भी चीन के साथ सहयोग से बहुत लाभ हैं। चीन के साथ सीमा विवाद समाप्त होने से भारत की घरेलू राजनीति में समस्या ग्रस्त उत्तर पूर्वी क्षेत्र में स्थिरता लाने में सहायता मिलेगी और भूटान तथा नेपाल के साथ उसके बुरे संबंधों के अवसर घटेंगे। इससे भारत-पाक संबंधों में सुधार के अवसर बढ़ेंगे। यहाँ उल्लेखनीय है कि 1999 में कारगिल में पाकिस्तानी घुसपैठ से चीन खुश नहीं था।

नई ऐतिहासिक एवं वस्तुपरक स्थिति में भारत और चीन संबंधों ने नए युग में प्रवेश किया है। भारत

के पूर्व राष्ट्रपति के.आर. नारायणन के शब्दों में "हमारे पास विचारों और वस्तुओं के आदान-प्रदान के अवसर हैं, हमारे पास तकनीकी सामग्री को अपनी प्राचीन सांस्कृतिक मैत्री में ढालने का सही अवसर है।" चीन के प्रधान मंत्री ज़्यू के शब्दों में, "विश्व के दो सबसे बड़े विकासशील देश होने के नाते भारत और चीन के कंधो पर एशिया में शांति स्थापित करने और खुशहाली बनाए रखने का दायित्व है।" इसी भावना से भारत और चीन पारस्परिक संबंधों के विभिन्न क्षेत्रों जैसे -- व्यापार, सांस्कृतिक आदान-प्रदान, सुरक्षा, विदेश वार्ताएँ, विज्ञान और तकनीकी सहयोग तथा सीमा-विवाद सुलझाने की दिशा में भी आगे बढ़ रहे हैं। भारत ने स्पष्ट कर दिया है कि वह चीन के साथ शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व के पाँच सिद्धांतों 'पंचशील', जिसे दोनों देशों ने संयुक्त रूप से स्वीकार किया था, के आधार पर मैत्रीपूर्ण, सहयोगी, अच्छे पड़ोसियों वाले और पारस्परिक लाभकारी संबंध बनाए रखना चाहता है। दोनों में दीर्घ-कालिक स्थायी संबंध, भारत और चीन के आपसी हित एवं क्षेत्र में शांति के लिए भी महत्त्वपूर्ण हैं।

भारत और बांग्लादेश

बांग्लादेश का उदय 1971 में हुआ था। जैसा कि हम पहले पढ़ चुके है कि बांग्लादेश के निर्माण में भारत की महत्त्वपूर्ण भूमिका थी और यह उसे एक संप्रभु राष्ट्र के रूप में मान्यता देने वाला पहला देश था। बांग्लादेश के पाकिस्तान से पृथक होने के कारणों में से एक कारण इसकी भौगोलिक स्थिति भी थी जो इसे पश्चिमी क्षेत्र से अधिक पूर्वी क्षेत्र का भाग बनाती है। उप-महाद्वीप में बांग्लादेश की स्थिति इसे समरनीति की दृष्टि से महत्त्वपूर्ण बना देती है। यह पश्चिमी, उत्तरी और पूर्वी दिशाओं में तीन तरफ से भारत से घिरा हुआ है। इसके दक्षिणी-पूर्व के तरफ म्यांमार की सीमा है। इसके दक्षिण में बंगाल की खाड़ी है।

बांग्लादेश के स्वतंत्रता संघर्ष में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाने के परिप्रेक्ष्य में तथा बांग्लादेश की भौगोलिक स्थिति के कारण भारत की इसके साथ संबंधों में विशेष रुचि है। बांग्लादेश की स्वतंत्रता में भारत के योगदान ने कई पक्के दोस्त और दुश्मन पैदा किए हैं। दोनों देशों के संबंधों के निर्माण में दोनों देश महत्त्वपूर्ण भूमिका निभा रहे हैं। इन संबंधों के विकास में कुछ बाध्यकारी कारकों की भी महत्त्वपूर्ण भूमिका रही है। इनमें से चीन और इस्लामी ताकतें महत्त्वपूर्ण रही हैं। इसलिए विशिष्ट समय और विशिष्ट संदर्भो में भारत-बांग्लादेश संबंधों में उतार-चढ़ाव, माधुर्य और कटुता आती रही है।

प्रारंभिक चरण

बांग्लादेश के अस्तित्व में आने के प्रारंभिक वर्षो में, भारत की बांग्लादेश की स्वतंत्रता में सहायता एवं भूमिका के दृष्टिगत बांग्लादेश में भारत के प्रति कृतज्ञता का भाव था। अपनी आर्थिक स्थिति एवं विकास की आवश्यकताओं के लिए भी यह भारत से सहायता की अपेक्षा कर रहा था। यहाँ यह बताना आवश्यक है कि बांग्लादेश जनसंख्या की दृष्टि से विश्व का आठवाँ बड़ा देश है और साथ ही बहुत गरीब देशों में से एक है। इसके दृष्टिगत प्रारंभिक वर्षो में शेख मुजीबुर्रहमान के प्रधान मंत्री काल में बांग्लादेश के भारत के साथ बहुत मैत्रीपूर्ण संबंध थे। मुजीबुर्रहमान की बांग्लादेश के प्रधान मंत्री के रूप में पहली यात्रा भारत की थी। इस यात्रा के दौरान निर्णय लिया गया कि भारत-बांग्लादेश संबंध लोकतंत्र, समाजवाद, पंथनिरपेक्षता, गुटनिरपेक्षता तथा रंग भेद और उपनिवेशवाद के सभी रूपों और प्रकारों के विरोध के सिद्धांतों से निर्देशित होंगे। भारत ने बांग्लादेश को आश्वस्त किया

कि यह कभी उसके आंतरिक मामलों में हस्तक्षेप नहीं करेगा। शेख मुजीबुर्रहमान की यात्रा के बाद मार्च 1972 में इंदिरा गांधी ने बांग्लादेश की सरकारी यात्रा की। इस यात्रा के समापन पर दोनों देशों के बीच मैत्री एवं शांति के लिए संधि पर हस्ताक्षर किए गए। भारत-बांग्लादेश व्यापार समझौते पर भी हस्ताक्षर हुए। यद्यपि भारत के साथ कुछ मतभेद थे लेकिन उन्हें अधिक महत्त्वपूर्ण नहीं माना गया।

बांग्लादेश में स्वतंत्रता विरोधी ताकतें भी थीं। स्वतंत्रता के शीघ्र बाद ही उन्होंने भारत विरोधी अभियान चलाना शुरू किया। शेख मुजीबुर्रहमान ने भारत विरोधी प्रचार रोकने के लिए कुछ उपाय किए। गंगा जल विवाद तथा हुगली नदी में पानी बढ़ाने की दृष्टि से बने फ़रक्का बाँध से संबंधित विवाद सुलझाने के लिए भी कदम उठाए गए। पानी की साझेदारी पर एक अंतरिम समझौता किया गया। एक दूसरे की सीमा में क्षेत्रों की अदलाबदली पर भी चर्चा शुरू की गई। इस प्रकार दोनों देशों के बीच आपसी समस्याओं पर, भारत विरोधी ताकतों द्वारा इन समस्याओं को लेकर भारत विरोधी उन्माद फैलाने के प्रयासों के बावजूद, अति मित्रतापूर्ण वातावरण में चर्चा की गई तथा इसे नियंत्रण से बाहर नहीं जाने दिया गया।

15 अगस्त 1975 को बांग्लादेश के निर्माता शेख मुजीबुर्रहमान की पूरे परिवार सहित, दो पुत्रियों को छोड़कर जो उस समय विदेश में थीं, कुछ सैनिक अधिकारियों द्वारा किए गए विद्रोह में हत्या कर दी गई। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है कि बांग्लादेश में भारत विरोधी ताकतें विद्यमान थीं। मुजीबुर्रहमान की हत्या के साथ यह ताकतें मुखर हो गईं और कुछ मामलों में तो उन्माद से भर गईं। जनरल जियाउर्रहमान, जिसने सत्ता संभाली थी, को अपनी स्थिति मजबूत करनी थी। स्वाभाविक रूप से उसे प्रतिक्रियावादी सांप्रदायिक ताकतों से सहायता मिली जो प्रारंभ में बांग्लादेश की स्वतंत्रता के विरूद्ध थे और पाकिस्तानी सैनिकों के समर्थक थे तथा बांग्लादेश की स्वतंत्रता में भारत की भूमिका के कटु आलोचक थे। इन विरोधी दलों ने भारत को बांग्लादेश हड़पने के लिए विस्तारवादी तक कहा। अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर बांग्लादेश को इस्लामी दुनिया, पश्चिमी शक्तियों और चीन से सहायता प्राप्त हुई, जो उस समय भारत के आलोचक थे। ऐसी स्थिति में जियाउर्रहमान ने भारत को स्वतंत्रता तथा बांग्लादेश की क्षेत्रीय अखंडता के शत्रु के रूप में प्रस्तुत एवं प्रचारित किया।

जियाउर्रहमान के कार्यकाल में भारत के साथ आपसी समस्याएँ उलझ गईं और उत्तेजना ने वैचारिक मतभेद को सुलझाने में मदद नहीं की। 1977 में जनता पार्टी की सरकार आने पर कुछ परिवर्तन अवश्य हुए। जनता सरकार ने नेपाल और पाकिस्तान की भाँति बांग्लादेश के सैन्य-शासन के प्रति भी नरम रवैया अपनाया। कमी के महीनों में गंगा के पानी की हिस्सेदारी पर दोनों देशों के बीच एक आंतरिक समझौते पर हस्ताक्षर किए गए। यद्यपि अब दूसरे विवाद उभरने लगे थे ।

1981 में जियाउर्रहमान की भी हत्या कर दी गई। कुछ महीनों के अल्प अंतराल के बाद ले. जनरल एच.एम. एरशाद ने रक्त हीन क्रांति के माध्यम से देश में अपनी सैनिक तानाशाही स्थापित कर ली। एरशाद के समय में भी भारत और सोवियत विरोधी रवैया बना रहा। भारत में राजनीतिक परिवर्तन और इंदिरा गांधी का पुनः सत्ता में लौटना सैनिक शासन को अच्छा नहीं लगा। परंतु उसके भारत विरोधी अभियान में कमी अवश्य आई और क्षेत्रीय सहयोग का विचार ज़ोर-शोर से आगे बढ़ाया गया। इसमें भारत एवं पाकिस्तान सहित दक्षिण भारतीय देशों से सहयोग मिला, और फिर 1985 में दक्षेस की बैठक हुई। इससे क्षेत्र में बहुपक्षीय और द्विपक्षीय संबंधों में सुधार आया। भारत द्वारा तीन बीघा को स्थायी लीज़ पर

देने के समझौते से संबंधों के सुधार में एक कदम और बढ़ गया।

1990 में बांग्लादेश में लोकतंत्र की वापसी से भारत के साथ संबंध सुधारने की दिशा में प्रयास शुरू हुआ। 26 जून 1992 को तीन बीघा का भाग औपचारिक रूप से बांग्लादेश को दे दिया गया। भारत और बांग्लादेश के बीच जल संसाधानों की हिस्सेदारी को लेकर एक व्यापक योजना बनाने की सहमति हुई। 1994 की वार्ताओं से चकमा शरणार्थियों की त्रिपुरा से बांग्लादेश की चिटगांग की पहाड़ियों में वापसी हुई। मुजीबुर्रहमान की बेटी शेख हसीना वाज़ेद ने प्रधान मंत्री के रूप में भारत से संबंध सुधारने के लिए कड़ी मेहनत की। उसने दिसंबर 1996 में भारत की यात्रा की और अगले 30 वर्षो के लिए गंगा के पानी के बटवारे पर हुए एक समझौते पर हस्ताक्षर किए। उसने 1998 और 1999 में दोबारा भारत की यात्रा की। हर प्रकार से भारत बांग्लादेश के साथ अच्छे संबंध बनाने के प्रति दृढ़ संकल्प रहा।

यद्यपि कुछ अन्य समस्याएँ सामने आ रही हैं। बांग्लादेश से भारत में अवैध अप्रवासियों की घुसपैठ इनमें से एक है। विशेषत: 1990 के दशक से कट्टरपंथी इस्लामी ताकतों का उदय एक अन्य गंभीर समस्या है। पाकिस्तान की आई.एस.आई. द्वारा इन ताकतों को भारत विरोधी गतिविधियों के लिए प्रयोग करने की सूचना है। 2002 में जनरल जियाउर्रहमान की पत्नी की पार्टी कुछ मुखर भारत विरोधियों के सहयोग से सत्ता में आई हैं, जो उन्मादी तो है परंतु स्वभाव से कुछ कम गरम है। गैर-इस्लामी शक्तियाँ पाकिस्तान के साथ साजिश करके बांग्लादेश में इस्लामीकरण को मजबूत करने में रुचि ले रही हैं। जुलाई 2002 के अंत में पाकिस्तान के राष्ट्रपति परवेज़ मुशर्रफ ने अपने बांग्लादेश के दौरे के दौरान, 32 साल पहले बांग्लादेश के स्वतंत्रता संग्राम में अपने देश के सैनिकों द्वारा की गई ज्यादतियों के लिए क्षमा माँगने तक से परहेज़ नहीं किया। पाकिस्तान के राष्ट्रपति द्वारा बिना शर्त खेद प्रकट करना, नि:संदेह पाकिस्तान बांग्लादेश के बीच संबंधों की एक नई शुरूआत है जिस पर भारत को ध्यान देना होगा।

भारत और पाकिस्तान

भारत अपने दक्षिण एशियाई पड़ोसियों में से केवल पाकिस्तान के साथ वांछित स्तर तक संबंध नहीं सुधार सका। भारत और पाकिस्तान दोनों एक ही भूमि के भाग हैं जिनकी साँझी ऐतिहासिक विरासत है और कोई प्राकृतिक अवरोध नहीं है। दोनों की एक ही सभ्यता है। दोनों में बहुत कुछ साँझा है जो उन्हें निकट लाता है। पिछले 55 वर्षो से दोनों एक दूसरे को घूरते रहे हैं। भारत निरंतर पाकिस्तान के साथ शांति, मधुर और मैत्रीपूर्ण संबंध बनाना चाहता रहा है। कभी-कभी कुछ पाकिस्तानी नेताओं ने भी ऐसे संबंधों के लिए इच्छा एवं प्रयास किए, परंतु कुछ ऐतिहासिक कारणों जैसे — दोनों देशों की राजनीतिक व्यवस्था में अंतर, भौगोलिक राजनीतिक अवस्था तथा वैचारिक मतभेद के कारण अब तक दोनों तरफ तलवारें खिची रहीं हैं। भारत पाकिस्तान संबंधों की प्रकृति को समझने के लिए दोनों देशों के बीच संबंध निर्धारित करने वाले कुछ ऐतिहासिक-भौगोलिक कारणों से अवगत् होना आवश्यक है।

ऐतिहासिक एवं भौगोलिक कारण

भारत का एक समाज एवं राज्य के रूप में हज़ारों वर्ष पुराना इतिहास है जबकि पाकिस्तान का अस्तित्व मात्र 1947 से है। इसकी भारत से अलग कोई स्मारकीय और राजनीतिक विरासत नहीं है। भारत से पृथक होने के कारण पाकिस्तान की समस्त भूमि का आधा भाग भारत के सीमा से लगा हुआ है। स्वतंत्रता से पूर्व विदेश नीति की सोच से जब भारत अंतर्राष्ट्रीय समुदाय में अपनी भावी भूमिका की कल्पना कर रहा

था तब पाकिस्तान के पास 1906 से बनी मुस्लिम लीग की इच्छाओं और विचारों की ही विरासत थी। इसमें द्विराष्ट्र का सिद्धांत तथा सांप्रदायिक संदेह सम्मिलित था। इन ऐतिहासिक कारणों के साथ भारत-पाक संबंधों को कटु बनाने में बँटवारे के समय सांप्रदायिक आधार पर जनसंख्या का विस्थापन, संपत्तियों के बँटवारे तथा कश्मीर सहित अन्य रियासतों को मिलाने के विवाद आदि अन्य कारण भी मौजूद थे।

एक लंबे इतिहास और राष्ट्रीय आंदोलन की विरासत वाले भारत ने गुटनिरपेक्षता, मैत्री एवं सहयोग पर आधारित विदेश नीति को अपनाया। पाकिस्तान के भारत के साथ कोई सामाजिक-सांस्कृतिक अंतर नहीं थे तथा सबसे पहले उसे अलग राज्य के रूप में अपनी स्थापना को न्यायोचित ठहराना था। इसके लिए उसने अपने राजनीतिक ढाँचे के आधार के रूप में इस्लाम धर्म को स्वीकार किया। पाकिस्तानी शासकों ने अनुभव किया कि उसके अस्तित्व के लिए अन्य कारण, संभवतः इस्लाम से अधिक महत्त्वपूर्ण नहीं थे। इस लिए पाकिस्तान की विदेश नीति मुख्यतः इस्लामवाद पर आधारित थी । पाकिस्तान के शासकों की यह भी मान्यता रही है कि भारत ने विभाजन की सच्चाई को स्वीकार नहीं किया है। इसलिए वे भारत के प्रत्येक कदम को संदेह और पाकिस्तान के अस्तित्व के विरूद्ध साजिश के रूप में देखते थे। इस दृष्टिकोण का प्रत्यक्ष प्रमाण भारत विरोध रहा है। पाकिस्तानी शासक उच्च वर्ग ने अपने भारत विरोध का दुष्प्रचार अपने देश की घरेलू राजनीति में अपने हितों को सुरक्षित रखने के लिए किया है।

भारत में लोकतंत्र का मजबूत होना तथा पाकिस्तान में सेना की प्रमुख भूमिका भारत और पाकिस्तान के बीच अंतर का एक अन्य महत्त्वपूर्ण कारण है। पाकिस्तान की भारत से स्वनिर्मित शत्रुता को स्थायी, वैध तथा मान्य बनाने एवं इस्लामी देशों को नेतृत्व प्रदान करने की इच्छा ने पाकिस्तान में शक्ति संग्रह करने और इसे प्रदर्शित करने की इच्छा पैदा की। इससे शक्ति केंद्र लोगों से हटकर सैनिक संस्थापनाओं की ओर चला गया। देश में न तो संसदीय और न ही अध्यक्षीय सरकार के प्रयोग स्थायित्व ला सके। 1953 के बाद सेना देश की राजनीति में प्रमुख भूमिका निभाती रही है और सैनिक तानाशाही को वैधता प्रदान करने के लिए कई नए-नए प्रयोग होते रहे हैं।

विभाजन और भारत-पाक संबंध

विभाजन के तुरंत पश्चात् दोनों देशों के बीच सैनिक परिसंपत्तियों का तबादला, सिंध नदी के पानी के बटवारे, अविभाजित भारत की शेष नगदी का बटवारा, इत्यादि मुद्दे तनाव का कारण बने।

नदियों के पानी के संबंध में, भारत के बटवारे से पंजाब में अधिक बहने वाली तीन नदियाँ रावी, सतलुज और व्यास बच गई जबकि पाकिस्तान में अधिक बहने वाली नदियाँ सिंध, जेहलम और चेनाब थीं। भारत इन सभी नदियों के पानी का प्रयोग कर सकता था और पाकिस्तान के लिए समस्या उत्पन्न कर सकता था। लेकिन उसने इन नदियों से पाकिस्तान को पानी देना स्वीकार किया। 19 सितंबर 1961 को प्रधान मंत्री जवाहरलाल नेहरू और राष्ट्रपति अयूबखान ने नदियों के पानी के बँटवारे पर एक समझौता किया था जिसे दोनों देशों के बीच संबंध सुधारने की दिशा में एक यादगार घटना कहा गया था।

कश्मीर समस्या

भारत और पाकिस्तान के बीच मैत्रीपूर्ण संबंध स्थापित करने के विभिन्न प्रयास अंततः कश्मीर विवाद के

कारण असफल रहे। इस विवाद की पृष्ठभूमि को जानना हमारे लिए उपयुक्त होगा।

स्वतंत्रता से पूर्व, जम्मू-कश्मीर 584 रियासतों में से एक था। महाराजा हरी सिंह इसके शासक थे। ब्रिटिश भारत के विभाजन की शर्तों के अनुसार, रियासतों के शासकों को भारत अथवा पाकिस्तान में शामिल होने अथवा स्वतंत्र बने रहने का निर्णय लेने का अधिकार था। कश्मीर के महाराजा ने स्वतंत्र रहने का निर्णय लिया। द्विराष्ट्र के सिद्धांत से प्रेरित पाकिस्तानी नेताओं का मत था कि जम्मू-कश्मीर की जनसंख्या का 77 प्रतिशत मुस्लिम होने के कारण जम्मू-कश्मीर को पाकिस्तान में मिल जाना चाहिए। महाराजा द्वारा 3 सितंबर 1947 को स्वतंत्रता घोषित किए जाने के बाद पाकिस्तान की ओर से सीमा पर हमले एवं कबाइली घुसपैठ शुरू हो गई। कश्मीर की सरकार ने पाकिस्तान के प्रधान मंत्री को विरोध प्रकट किया। शिकायत के चार दिन बाद 20-21 अक्तूबर 1947 की रात भारत ने पाकिस्तान की स्थिति का आकलन किया और उसे कश्मीर हथियाने के उद्देश्य को लेकर उकसाने वाला तथा हमलों को सीधे सहायता देने वाला माना। 24 अक्तूबर को कश्मीर के महाराजा ने स्वयं भारत से सहायता के लिए निवेदन किया। भारतीय नेतृत्व ने कहा कि ऐसी सहायता कश्मीर के भारत से जुड़ने की शर्त पर ही की जा सकती है। 26 अक्तूबर को महाराजा हरी सिंह ने तत्कालीन गर्वनर जनरल लार्ड माउंटबैटन को एक पत्र भेज कर भारत में शामिल होने के अपने निर्णय के विषय में लिखा। भारतीय सैनिकों को हवाई जहाज से कश्मीर भेजा गया। भारत की सैनिक टुकड़ियों ने पाकिस्तानी घुसपैठियों को बढ़ने से रोका परंतु 14 महीने तक लड़ाई चलती रही।

इसी बीच 1 जनवरी 1948 को भारत ने संयुक्त राष्ट्र की सुरक्षा परिषद् में पाकिस्तान को जम्मू-कश्मीर पर हमला करने से रोकने के लिए एक शिकायत दर्ज की। 17 जनवरी 1948 को सुरक्षा परिषद् ने एक प्रस्ताव पारित कर आपसी विवाद को शांतिपूर्ण ढंग से सुलझाने तथा कानून-व्यवस्था बनाने और तत्पश्चात् राज्य के भविष्य को तय करने के लिए जनमत संग्रह करवाने का सुझाव दिया।

13 अगस्त 1948 को सुरक्षा परिषद् द्वारा एक नया प्रस्ताव पारित कर युद्ध विराम लागू किया गया। भारत और पाकिस्तान ने प्रस्ताव स्वीकार किया जिसके परिणामस्वरूप जम्मू-कश्मीर में युद्ध समाप्त हो गया। इस संबंध में एक अन्य प्रस्ताव द्वारा 5 जनवरी 1949 को युद्ध विराम रेखा पर भारत पाकिस्तान ने औपचारिक रूप से अपनी सहमति प्रकट कर दी। इस प्रकार, 1 जनवरी 1949 के प्रस्ताव के पहले भाग को व्यवहारिक रूप देने से चौदह महीने तक चली आ रही लड़ाई समाप्त हो गई, किंतु संयुक्त राष्ट्र के प्रस्ताव के दूसरे भाग को मानने से पाकिस्तान ने न केवल इंकार किया अपितु अपने सैनिकों को भी पीछे नहीं भेजा। वे सब 'आज़ाद कश्मीर सैनिकों' के रूप में समय-समय पर छुट-पुट लड़ाईयाँ लड़ते रहे। जनमत संग्रह करवाने के लिए यह एक अत्यधिक महत्त्वपूर्ण शर्त थी। भारत ने इस संबंध में संयुक्त राष्ट्र संघ से स्पष्टीकरण माँगते हुए कहा कि अगर पाकिस्तान जनवरी 1949 के प्रस्ताव को 13 अगस्त तक लागू नहीं करता तो जनमत संग्रह का सुझाव भारत के लिए मानना आवश्यक नहीं होगा। संयुक्त राष्ट्र ने इसका स्पष्ट आश्वासन दिया था।

आगामी कुछ वर्षों में पाकिस्तान ने पश्चिम के देशों को अपनी ओर आकर्षित करने की चेष्टा की। भारत की गुटनिरपेक्षता की नीति को अमेरिका और उसके मित्र देश ठीक नहीं मानते थे। 1954 में पाकिस्तान अपना तटस्थ मार्ग छोड़ कर अमेरिका के साथ सैन्य-राजनीतिक संगठन में शामिल हो गया। पहले वह दक्षिण पूर्वी एशिया संधि संगठन में और बाद में 1955 में बगदाद समझौते के माध्यम से

सम्मिलित हुआ। पाकिस्तान के अमेरिका और उसके सैन्य मित्रों से निकटता के संबंधों तथा भारत की सोवियत संघ के साथ बहुमुखी सहयोग और आपसी समझ ने कश्मीर मुद्दे को संयुक्त राष्ट्र में विशुद्ध राजनीतिक मुद्दा बना दिया।

संयुक्त राष्ट्र में चर्चा के बावजूद जम्मू और कश्मीर की रियासत तब से ही भारत का एक अभिन्न भाग रहा है और चुनावों सहित इसकी गतिविधियों में भाग लेता रहा है। दूसरी ओर, पाकिस्तान संप्रदायवादी विचारधारा के पोषक के रूप में अपनी बात पर अड़ा रहा है। यही नहीं, अपनी आंतरिक अस्थिरता तथा नागरिक-सैनिक झगड़ों के कारण पाकिस्तान के लिए कश्मीर विवाद को एक ज्वलंत मामला बनाए रखना और इस संदर्भ में जनता की भावनाओं को विमुख दिशा में ले जाना आवश्यक ही नहीं अनिवार्य भी रहा है।

अगस्त 1965 में पाकिस्तान ने कश्मीर विवाद को अंतर्राष्ट्रीय विषय बनाए रखने के उद्देश्य से, अपनी सेनाओं को नागरिकों के पहनावें में, युद्ध विराम रेखा के दूसरी ओर भेजा। इन घुसपैठियों को न केवल बड़े स्तर पर हिंसात्मक झगड़ों के लिए अपितु कश्मीर को अपने भू-भाग में मिलाने के लिए कश्मीरियों को भड़काने के लिए भेजा गया ताकि वे विद्रोह कर स्वतंत्र कश्मीर के लिए युद्ध का वातावरण बना दें। परिणामस्वरूप, भारत और पाकिस्तान में जमकर युद्ध हुआ जिसमें पाकिस्तान को मुंह की खानी पड़ी। संयुक्त राष्ट्र की सुरक्षा परिषद् ने 20 सितंबर 1965 को एक प्रस्ताव पास करके भारत और पाकिस्तान को युद्ध विराम लागू करने के लिए कहा।

युद्ध के पश्चात्, सोवियत संघ के ताशकंद नामक स्थान पर 3 जनवरी से 10 जनवरी 1966 तक दोनों देशों के बीच शांति स्थापना के लिए वार्ता हुई। यह शिखर वार्ता सोवियत प्रधान मंत्री अलैक्सी कोसिगन के प्रयास से हुई जिसमें प्रधान मंत्री लाल बहादुर शास्त्री और राष्ट्रपति अयूब खान ने भाग लिया।

इस वार्ता की उपलब्धि नौ सूत्री ताशकंद घोषणा थी जिसमें दोनों देशों द्वारा सामान्य और शांतिपूर्ण संबंध पुनर्स्थापित करने तथा लोगों के बीच मैत्री पूर्ण संबंध बढ़ाने का संकल्प था। इस बात पर भी सहमति हुई कि भारत तथा पाकिस्तान एक दूसरे के आंतरिक मामलों में हस्तक्षेप नहीं करेंगे। वे बल प्रयोग के स्थान पर अपने झगड़ों को शांतिपूर्ण ढंग से ही सुलझाएँगें।

ताशकंद घोषणा का समस्त विश्व द्वारा स्वागत किया गया और यह आशा प्रकट की गई कि अब दोनों देश झगड़ों का मार्ग छोड़कर शांतिपूर्ण ढंग से अच्छे पड़ोसियों की भाँति रहेंगे। किंतु पाकिस्तानी सशक्त वर्ग ने इस आशा में आस्था नहीं दिखाई। उनके मत में, उपमहाद्वीप में शांति तभी स्थापित हो सकती है जब कश्मीर समस्या का समाधान पाकिस्तान के दृष्टिकोण के अनुरूप हो। अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर अत्यधिक महत्त्वपूर्ण परिवर्तनों तथा पाकिस्तान की आंतरिक राजनीतिक परिस्थितियों के कारण पाकिस्तान ने कश्मीर संबंधी अपनी नीति में किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं किया और कश्मीर को भारत-पाक संबंधों का मुख्य मुद्दा बनाए रखा।

1987 से पाकिस्तान ने कश्मीर में घुसपैठियों को प्रोत्साहित करना, भड़काना और उनकी हर प्रकार से सहायता करना जारी रखा। 1999 में कारगिल में घटी घटनाओं ने यह स्पष्ट कर दिया कि भारतीय भू-भाग पर पाकिस्तानी सैनिकों तथा इस्लामी उग्रवादियों का बने रहना किसी भी प्रकार से वहाँ के स्थानीय निवासियों की तत्कालिक कारवाई नहीं थी। कारगिल में नियोजित ढंग से कारवाई कर पाकिस्तान के नीति निर्धारकों की यह आशा बनी कि कश्मीर में तथाकथित स्वतंत्रता संग्राम से अंतर्राष्ट्रीय समुदाय का और भारत द्वारा मानव अधिकारों के उल्लंघन

संबंधी दोषारोपण की घटनाओं की ओर ध्यान आकर्षित हो जाएगा। सितंबर-अक्तूबर 2002 में हुए स्वतंत्र व निष्पक्ष चुनावों, जिनमें उग्रवादियों की धमकियों के बावजूद मतदाताओं के एक महत्त्वपूर्ण प्रतिशत ने भाग लिया जो इस तथ्य को स्पष्ट करता है कि कश्मीर की जनता हिंसा में विश्वास नहीं रखती और शांतिपूर्ण जीवन बिताना चाहती है। जिन दलों का जनता ने समर्थन किया है वे भी पाकिस्तानी प्रचार से किसी भी प्रकार से प्रभावित नहीं हैं, लेकिन इन सब सच्चाईयों के बावजूद पाकिस्तान के लिए कश्मीर संबंधी विवाद एक सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण मुद्दा बना रहा है।

यह कहना गलत न होगा कि कश्मीर के मुद्दे को लेकर भारत और पाकिस्तान अपने-अपने दृष्टिकोण में कोई प्रमुख परिवर्तन नहीं कर पाए हैं। आज भी भारतवासी यही कह रहे हैं कि यह समस्या पूर्णतया सुलझ चुकी है क्योंकि कश्मीर के महाराजा हरी सिंह ने हस्ताक्षर करके कश्मीर को भारत का एक अभिन्न और अटूट अंग बना दिया है और 1954 में कश्मीर राज्य की संविधान सभा ने भी इस पर अपनी मोहर लगा दी थी।

विचारधारा के स्तर पर पाकिस्तान, मुस्लिम लीग के द्वारा भारत की स्वतंत्रता से पूर्व द्विराष्ट्र के प्रतिपादित सिद्धांत पर अड़ा हुआ है। भारत का यह मत है कि भारत एक बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक पंथनिरपेक्ष राज्य है जबकि पाकिस्तान अपने आपको मुसलमानों के बहुमत वाला राज्य कहता है। सच्चाई तो यह है कि भारत में भी मुसलमानों की जनसंख्या कम नहीं है क्योंकि भारत में 12 करोड़ से अधिक मुसलमान रहते हैं जिस संख्या से बढ़कर (इंडोनेशिया को छोड़कर) किसी और देश में इतने मुसलमान नहीं हैं। सच तो यह है कि यह संख्या पाकिस्तान में बसे मुसलमानों से अधिक है। विश्व में कश्मीर ही एक ऐसा प्रदेश नहीं है जहाँ गैर-हिंदू धर्मी बहुत बड़ी संख्या में हैं ऐसे अनेक अन्य राज्य और भी हैं। संभवतः इसलिए भारत ने कभी भी धार्मिक आधार पर राज्य के विचार को उचित नहीं माना। भारत विभाजन के समय भी भारत ने द्विराष्ट्र के सिद्धांत को पूर्णतया अस्वीकार किया था। जैसा कि पहले कहा जा चुका है कि अपनी आंतरिक अस्थिरता और अपने आप को इस्लामिक जगत का नेता बनाए रखने की इच्छा ही वे मुख्य कारण हैं जो पाकिस्तान को बाध्य करते हैं कि वह कश्मीर विवाद को एक सांप्रदायिक आवरण पहनाए रखे या फिर इसे किसी दूसरे रूप में जीवित रखे। दुर्भाग्यवश, यह विवाद इतना गंभीर रूप धारण कर चुका है कि शांतिपूर्ण ढंग से दो देशों के बीच में व्यापार, वाणिज्य और विकास को लेकर जो प्रयास आवश्यक हैं वे भी पूर्णतया विफल हो चुके हैं। कुछ प्रमुख प्रयासों का विवरण यहाँ देना श्रेयस्कर होगा।

बांग्लादेश युद्ध तथा शिमला समझौता

1947 में पाकिस्तान के जन्म के पश्चात् जिस महत्त्वपूर्ण आंतरिक विवाद ने इस देश को आ घेरा वह था पूर्वी पाकिस्तान (आज का बांग्लादेश) का मामला जिसने मुस्लिम लीग के द्विराष्ट्र सिद्धांत को प्रत्यक्ष रूप से चुनौती दी। भारत पाक संबंधों में इस संकट ने एक अत्यंत विकराल और गंभीर कारक के रूप में भूमिका निभाई। जिस समय भारत का धर्म के आधार पर विभाजन हुआ, बंगाल में से पूर्वी भाग का पाकिस्तान में विलय कर दिया गया। पाकिस्तान के इन दोनों भागों में 1,500 किलोमीटर की दूरी थी।

यद्यपि पाकिस्तान और पूर्वी बंगाल दोनों के निवासी मुसलमान थे किंतु दोनों में सांस्कृतिक और भाषायी आधार पर विभेद था। यह विभेद लगभग तीन-चार दशकों तक चलता रहा और पूर्वी पाकिस्तान (पूर्वी बंगाल) के लोग अपने आपको अलग-थलग

महसूस करते थे। दिसंबर 1971 के चुनावों में शेख मुजीबुर्रहमान के नेतृत्व में आवामी लीग दल को बहुमत प्राप्त हुआ। लोकतांत्रिक सिद्धांतों के अनुरूप चाहिए तो यह था कि जनता के विचारों को सम्मान देते हुए शेख मुजीबुर्रहमान को वहाँ का प्रधान मंत्री बना दिया जाता किंतु इसके विपरीत राष्ट्रपति याहया खां ने उन्हें बंदी बनाकर जेल में डाल दिया। परिणामस्वरूप, पूर्वी पाकिस्तान में हिंसात्मक प्रदर्शन हुए। पाकिस्तान के सुरक्षा बलों ने कड़े कदम उठाकर आंतक की लहर फैला दी तथा लोग डर कर भारत की ओर भागने लगे। मार्च 1971 तक लगभग 1 करोड़ पूर्वी पाकिस्तानी (बांग्लादेशी) भारत में शरणार्थियों के रूप में प्रवेश कर चुके थे।

पाकिस्तान के सुरक्षा बलों ने दमन चक्र भीषण रूप से जारी रखा और पूर्वी पाकिस्तान के लोगों के सामने स्वतंत्रता की घोषणा करने के अतिरिक्त और कोई विकल्प नहीं था। 12 अप्रैल 1971 को आवामी लीग के नेतृत्व में जनता द्वारा स्वयं को पाकिस्तान से स्वतंत्र होने की घोषणा एवं बांग्लादेश की रचना कर दी गई। उस समय भारत के अतिरिक्त किसी और देश ने बांग्लादेश को मान्यता प्रदान नहीं की। जहाँ एक ओर पाकिस्तान पूर्वी बंगाल की जनता की नृशंस हत्याएँ कर रहा था तो दूसरी ओर शरणार्थी भाग कर भारत में घुसते जा रहे थे। कहीं परिस्थितियाँ बिगड़ कर बेकाबू न हो जाए, भारत ने 4 दिसम्बर 1971 को बाध्य होकर हस्तक्षेप किया और पाकिस्तान ने भारत पर आक्रमण कर दिया पाकिस्तान को एक बार फिर सभी क्षेत्रों में मुंह की खानी पड़ी। 16 दिसंबर 1971 को उसने बिना किसी शर्त के भारत के सामने हथियार डाल दिए। लगभग 93,000 पाकिस्तानी सैनिक युद्ध बंदी के रूप में कैद कर लिए गए। इस समस्त घटना चक्र का एक ही परिणाम निकला और वह था पाकिस्तान का विभाजन और बांग्लादेश के रूप में एक संप्रभु राज्य का उद्गम।

भारत के साथ अपने संबंधों को सुधारने के लिए पाकिस्तान के राष्ट्रपति जुल्फ़ीकार अली भुट्टो ने दोनों देशों के राज्याध्यक्षों के बीच एक वार्ता की इच्छा व्यक्त की। दोनों देशों के बीच शिखर वार्ता करने के लिए जून 1972 में शिमला में एक बैठक आयोजित की गई। अत्यधिक विस्तार से बातचीत करने के पश्चात् दोनों देशों के बीच समझौता हुआ, जिसके अनुसार दोनों देशों में स्थायी शांति एवं मैत्रीपूर्ण संबंध बनाए रखने का प्रयास किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, दोनों देश एक दूसरे की स्वतंत्रता, संप्रभुता और प्रादेशिक अखंडता की रक्षा करेंगे। वे सभी प्रमुख अंतर्राष्ट्रीय समस्याओं पर एक दूसरे से संपर्क बनाए रखेंगे। यही नहीं, उन्होंने यह प्रतिज्ञा भी की कि वे अर्थव्यवस्था, विज्ञान और प्रौद्योगिकी के क्षेत्र में आपसी सहयोग से कार्य करेंगे तथा व्यापार, यातायात और संचार का विकास करेंगे। दोनों देश 17 दिसंबर, 1971 में युद्ध विराम को व्यवहारिक रूप देने के पश्चात् नियंत्रण रेखा को मान्यता भी प्रदान करेंगे।

उपरोक्त घटनाक्रम को देखने के पश्चात् पर्यवेक्षकों ने अनुभव किया था कि पाकिस्तान तथा भारत के बीच एक वास्तविक समझौता हो गया है। यद्यपि कहीं पर भी यह घोषणा सार्वजनिक रूप से नहीं की गई थी परंतु ऐसा माना जाने लगा था कि दोनों देशों ने कश्मीर संबंधी वास्तविक सत्यता को स्वीकार कर लिया है। अत: दोनों देशों ने शिमला समझौते के आधीन एक दूसरे के हितों को ध्यान में रखते हुए सहयोग पूर्ण वातावरण बनाए रखने के प्रयास पर बल दिया।

शिमला समझौते के पश्चात् भारत-पाक संबंध

शिमला समझौते के पश्चात् कुछ समय तक दोनों देशों ने सभी विवादों को सहयोगपूर्ण वातावरण में निपटाने का प्रयास किया परंतु पाकिस्तान के

कट्टरपंथियों को कश्मीर संबंधी समझौते की अंतर्निहित भावनाओं से संतुष्टि नहीं मिल सकी थी। पाकिस्तान की सरकार ने अपने विरोधियों के दबाव में आकर कश्मीर विवाद को प्रत्येक अंतर्राष्ट्रीय मंच पर उठाने का प्रयास किया, यद्यपि शिमला समझौते के अंतर्गत यह कहा गया था कि सभी विवादों को आपसी बातचीत के द्वारा निपटाया जाएगा। 1974 में भारत ने परमाणु परीक्षण किया जिसने पाकिस्तान के लोगों के बीच में अनेक प्रकार की आशंकाओं को उजागर किया, लेकिन इसके बावजूद संबंधों को सुधारने के प्रयास जारी रहे। 1977 में मोरारजी देसाई के नेतृत्व में जनता पार्टी की सरकार ने विशेष प्रयासों पर बल देते हुए पाकिस्तान के साथ संबंधों को सुधारने का प्रयास किया। 1978 में भारत के विदेश मंत्री अटल बिहारी वाजपेयी पाकिस्तान गए और ऐसा आभास हुआ कि भारत और पाकिस्तान मधुर संबंधों की ओर बढ़ेंगे। लेकिन पाकिस्तान की आंतरिक परिस्थितियाँ अधिक समय तक ऐसे वातावरण को बनाए नहीं रख सकीं। 1977 में भुट्टो को सत्ता से हटाकर जनरल जिया-उल-हक पाकिस्तान के राष्ट्रपति बन गए। अपनी स्थिति को सशक्त बनाने के लिए जिया ने जनता की भावनाओं के साथ खेलना प्रारंभ कर दिया। 1980 में यह बात स्पष्ट हो गई कि जिया के पास भारत-विरोधी प्रचार के अतिरिक्त और कोई रास्ता नहीं है। सच्चाई तो यह है कि जिया बांग्लादेश के उद्भव का बदला लेना चाहता था। अत: उसने भारत में तोड़-फोड़ की राजनीति को अपनाकर आतंकवादियों और पृथकतावादियों को प्रोत्साहन देना आरंभ कर दिया। सामयिक अंतर्राष्ट्रीय परिस्थितियों के संदर्भ में जिसमें सोवियत संघ का अफगानिस्तान में हस्तक्षेप भी सम्मिलित था, पाकिस्तान एक बार फिर पाश्चात्य शक्तियों और चीन के बीच सामीप्य बनाने में सफल हुआ और उसने सोचा कि इस अवसर का लाभ उठाकर वह कश्मीर विवाद को एक बार फिर से अंतर्राष्ट्रीय मंच पर उठाए। परिणामस्वरूप अचानक जम्मू-कश्मीर में आतंकवाद फैलने लगा और देश की सुरक्षा को गंभीर ख़तरा उत्पन्न हो गया।

गुजराल सिद्धांत तथा वाजपेयी के प्रयास

अगस्त 1988 में राष्ट्रपति जिया-उल-हक का एक हवाई दुर्घटना में निधन हो गया। कुछ समय पश्चात् पाकिस्तान में एक बार फिर लोकतंत्र स्थापित हुआ। बेनजीर भुट्टो पाकिस्तान की प्रधान मंत्री बनीं। यद्यपि उसने भारत के साथ संबंधों को सुधारने की इच्छा व्यक्त की किंतु वह पाकिस्तान की संस्थापित परिसीमाओं से बाहर नहीं जा सकती थी। फिर भी, उसने प्रधान मंत्री राजीव गांधी से वार्तालाप किया जिसमें शिमला समझौते का विवरण बार-बार आया और आपसी बातचीत से समस्याओं को सुलझाने में अपना विश्वास प्रकट किया गया किंतु आधारभूत मुद्दे का कोई हल नहीं निकला और पाकिस्तान के विशिष्ट वर्गीय शासकों ने *भारत विरोधी* रुख जारी रखा। 1990 में नवाज़ शरीफ की सरकार और 1993 में बेनज़ीर भुट्टो की दुबारा बनी सरकार ने भारत पाक संबंधों के बारे में आशाएँ जगाईं किंतु कोई मनोकूल सफलता नहीं मिल पाई। नई दिल्ली ने अनेक महत्त्वपूर्ण सुझाव दिए किंतु पाकिस्तान ने कश्मीर समस्या के समाधान के संबंध में अपनी पहले वाली जिद तथा संयुक्त राष्ट्र संघ के 1948-49 के प्रस्ताव को बार-बार दोहराया। पाकिस्तानी सेना और आई. एस. आई. (पाकिस्तान की गुप्तचर संस्था) अपने देश की निर्वाचित असैनिक सरकार के निर्देशों को नहीं मान रहे थे। अत: आतंकवादियों के लिए सहयोग और प्रोत्साहन बढ़ता रहा।

भारत पाकिस्तान के संबंधों को सुधारने में 1977 में विदेश मंत्री इंद्र कुमार गुजराल ने एक बार फिर पहल की और अपने पड़ोसियों के साथ मैत्रीपूर्ण संबंध बनाने के लिए एक महत्त्वपूर्ण नीति की घोषणा

की। गुजराल की यह धारणा थी कि हमारे उपमहाद्वीप में एक तो वैसे ही स्रोतों की कमी है और उनका इस शत्रुतापूर्ण वातावरण में निरंतर दुरुपयोग हो रहा है। उनका मत था कि एक बड़े पड़ोसी होने के कारण वे विशाल हृदय से शांतिपूर्ण वातावरण स्थापित करने के लिए तत्पर हैं। मार्च 1977 में उन्होंने कहा मैं, भारत की संप्रभुता और पंथनिरपेक्षता जो कि वार्ता रहित विषय है, किसी भी क्षेत्र में सुविधाएँ देने के लिए तैयार हूँ। एक बार सबको ऐसा लगा कि अब पाकिस्तान भी सकारात्मक ढंग से संबंध सुधारने के कदम उठाएगा।

गुजराल द्वारा की गई पहल को आगे बढ़ाने का श्रेय प्रधान मंत्री अटल बिहारी वाजपेयी को जाता है जो फरवरी 1999 में बस द्वारा लाहौर गए, परंतु पाकिस्तान की आंतरिक परिस्थितियाँ एक बार फिर मधुर संबंधों की स्थापना में बाधक बनीं। जहाँ प्रधान मंत्री नवाज़ शरीफ बातचीत द्वारा भारत के साथ संबंध सुधारने के लिए इच्छुक थे, वहीं पाकिस्तानी सैनिक कारगिल क्षेत्र में युद्ध संबंधी तैयारियाँ ही नहीं कर रहे थे अपितु आई. एस. आई के कार्यकर्ता कश्मीर सीमा पर आतंकवादियों एवं उग्रवादियों को व्यापक ढंग से सीमा पार करने के लिए प्रोत्साहित कर रहे थे। अंततः एक बार फिर लोकतंत्रीय शासन को समाप्त कर जनरल परवेज़ मुशर्रफ के नेतृत्व में सैनिक शासन स्थापित हो गया। अपने सैनिक शासन को स्थायित्व प्रदान करने तथा जनता में लोकप्रिय बने रहने के लिए उसने कश्मीर विवाद को फिर से उछाला। उसके साथ ही कारगिल क्षेत्र में पराजय तथा अंतर्राष्ट्रीय समुदाय के बीच अपना बढ़ता हुआ प्राथक्य अनुभव कर उसने भारत के साथ एक बार फिर वार्ता करने की इच्छा व्यक्त की। इस उद्देश्य से वह भारत में आगरा में प्रधान मंत्री वाजपेयी के साथ शिखर सम्मेलन में भाग लेने के लिए आए। समस्त विश्व आगरा शिखर सम्मेलन की ओर आशाएँ लगाए देख रहा था किंतु शिखर सम्मेलन असफल हो गया। क्योंकि पाकिस्तान के लिए कश्मीर बातचीत का सबसे महत्त्वपूर्ण विषय था। भारत, कश्मीर विवाद पर भी बात करने के लिए तैयार था, यदि पाकिस्तान उग्रवादियों को समर्थन व प्रोत्साहन न देने का विश्वास दिलाए।

आगरा शिखर सम्मेलन की असफलता के पश्चात् भारत तथा पाकिस्तान के बीच पारस्परिक संबंध बिगड़ते चले गए। भारत की संसद पर दिसंबर 2001 में पाकिस्तानी आतंकवादियों तथा कश्मीर में उनके बढ़ती हुई हिंसात्मक गतिविधियों के फलस्वरूप भारत ने पाकिस्तान के साथ वार्ता करने से इंकार कर दिया। अमरीका में 11 सितंबर 2001 की दुर्भाग्यपूर्ण घटनाओं तथा विश्व द्वारा आतंकवाद के विरुद्ध छेड़े गए अभियान के परिणामस्वरूप पाकिस्तान ने यह तो मान लिया है कि आतंकवादी उनके भू-भाग पर अपनी गतिविधियाँ तो चला रहे हैं लेकिन इस बात से इंकार किया है कि वह उन्हें किसी प्रकार की सहायता दे रहा है। यही नहीं, पाकिस्तान ने विश्व के समस्त देशों को यह वायदा किया है कि वह न तो आतंकवाद को प्रोत्साहन देगा और न ही उन्हें किसी प्रकार की सहायता देगा लेकिन सच्चाई यह है कि कश्मीर में वह आतंकवादियों, जो तथाकथित कश्मीर की स्वतंत्रता के लिए लड़ रहे हैं, को नैतिक तथा राजनीतिक समर्थन दे रहा है। ऐसा लगता है कि पाकिस्तान में व्याप्त आंतरिक राजनीतिक विरोधाभास इतने उलझे हुए हैं कि वहाँ के राजनीतिक नेताओं को हमेशा भारत को नीचा दिखाने वाली राजनीति में संलग्न रहना अनिवार्य सा हो गया है।

दोनों देशों में मैत्रीपूर्ण संबंधों को लेकर मौलिक समस्या यह है कि जहाँ पिछले 55 वर्षों में भारत एक लोकतांत्रिक राज्य की कार्य पद्धति में यथोचित योगदान देता रहा है वहीं दूसरी ओर, पाकिस्तान अपनी पहचान बनाने के लिए किसी निश्चित राजनीतिक

व्यवस्था की खोज में व्यस्त है। भारत में सेना पूर्णतया नागरिक और राजनीतिक सत्ता के नियंत्रण में है, इसके विपरीत पाकिस्तान के भीतर सेना निर्णयकारी एवं स्वायत्त साम्राज्य के रूप में बने रहना चाहती है। अतः भारत और पाकिस्तान को आपस में छोटे-मोटे झगड़ों को भुलाकर अपने-अपने भू-भाग पर बसी मानव जाति के विकास की ओर ध्यान देना चाहिए परंतु इसकी आशा धूमिल ही है।

भारत की विदेश नीति में सामान्य दृष्टिकोणों के अतिरिक्त अपने निकटतम पड़ोसियों के साथ संबंधों ने महत्त्वपूर्ण स्थान ग्रहण किया हुआ है। नेपाल, श्रीलंका, चीन, बांग्लादेश और पाकिस्तान के साथ संबंध सर्वोपरि महत्त्व रखते हैं। भारत की सुरक्षा, इसके मुख्य हित और यहाँ की जनता का सुखमय जीवन बिताना, इस क्षेत्र के भविष्य और भाग्य के साथ गहरे रूप में जुड़ा हुआ है। इसीलिए भारत ने अपने निकटतम पड़ोसियों के साथ मधुरतम संबंध बनाने के प्रयास जारी रखे हैं। हालाँकि भू-भाग क्षेत्र, विचारधारा संबंधी वरीयताएँ तथा क्षमताएँ, पड़ोसियों के साथ संबंधों को लेकर मनमुटाव पैदा करती हैं और प्रमुख रूप से चीन एवं पाकिस्तान के संबंधों को लेकर वैमनस्य स्पष्ट रूप से दिखाई देता है। हाल के कुछ वर्षों में भारत और चीन के बीच संबंधों में महत्त्वपूर्ण सुधार आया है परंतु पाकिस्तान के साथ संबंध बिगड़ते चले गए हैं। भारत सदा ही शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व और अपने क्षेत्र के विकास में रुचि दिखाता रहा है। लेकिन इसे छोटे देशों, उनके हितों तथा चीन के साथ उनके संबंधों के संदर्भ में उनके भय और संवेदनशीलताओं का ध्यान रखना होगा। उत्तर शीत युद्ध के युग में तथा क्षेत्रीय सहयोग के नए परिप्रेक्ष्य में, भारत तथा उसके पड़ोसी देशों के संबंधों में और अधिक सुधार होने की आशा की जा सकती है।

अभ्यास

1. भारत तथा पाकिस्तान के संबंधों का परीक्षण कीजिए।
2. भारत तथा बांग्लादेश के बीच मधुर एवं तनावपूर्ण संबंधों की व्याख्या कीजिए।
3. भारत और श्रीलंका के पारस्परिक संबंधों का विश्लेषण कीजिए।
4. भारत और चीन के पारस्परिक संबंधों का वर्णन कीजिए।
5. भारत और नेपाल के पारस्परिक संबंधों का मूल्यांकन कीजिए।
6. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   - (i) शिमला समझौता
   - (ii) पंचशील
   - (iii) कश्मीर-समस्या
   - (iv) भारत-चीन सीमा विवाद
   - (v) श्रीलंका में जातीय संघर्ष

अध्याय 18

अमेरिका और रूस के साथ भारत के संबंध

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद गुट वैमनस्य और शीत युद्ध की स्थिति में भारत के राष्ट्रीय नेताओं ने सोचा कि स्वतंत्र भारत को अन्य देशों के साथ अपने संबंध के सिलसिले में समझौता करने के लिए तैयार रहना चाहिए। यद्यपि भारत के लिए उसका राष्ट्रीय हित अधिक महत्त्वपूर्ण था। द्वितीय विश्व युद्ध के तुरंत बाद तत्कालीन स्थिति जटिल और नाज़ुक थी। यद्यपि द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान अमेरिका के नेतृत्व में पश्चिमी ताकतों और भूतपूर्व सोवियत रूस ने सर्वमान्य दुश्मन नाज़ी जर्मनी से लड़ाई की थी किंतु युद्ध से पहले, युद्ध के दौरान और युद्ध के बाद एक दूसरे के प्रति उनकी शंकाएँ काफी गहरी थीं। 1947 तक विभाजन रेखा बिल्कुल स्पष्ट हो गई थी। अपनी नाजुक आर्थिक, राजनीतिक स्थिति के मद्देनज़र एशिया और अफ्रिका के नवस्वतंत्र देश दोनों बड़ी ताकतों के दबाव के प्रति संवेदनशील थे। दोनों बड़ी ताकतों ने विश्व के लिए व्यवस्था निर्माताओं के रूप में अपनी भूमिका की परिकल्पना की थी और वे चाहते थे कि अन्य देश उनका अनुसरण करें। दोनों ताकतों का पूर्वी और पश्चिमी गुटों के बीच संघर्ष में दृढ़ विश्वास था। उनका यह भी विचार था कि तीसरे गुट के लिए कोई जगह नहीं थी। विश्व का ध्रुवीकरण द्वितीय विश्व युद्ध के स्वाभाविक परिणाम के रूप में स्वीकार किया गया था।

इस परिस्थिति में भारत ने दोनों में से किसी भी शक्ति गुट में शामिल न होने का और गुटनिरपेक्षता की नीति अपनाने का फैसला किया। उस समय भारत की मुख्य चिंता अपना विकास एवं बदलाव तथा लोगों के रहन-सहन का स्तर ऊँचा उठाना था न कि सैन्य शक्ति को बढ़ाना। इसके लिए भारत को निर्णय लेने की स्वतंत्रता और हर संभव स्रोतों से समर्थन प्राप्त करने की आवश्यकता थी। भारत को अपनी स्वतंत्र पहचान बनाए रखने के लिए और दोनों शक्तियों से सहायता प्राप्त करने का एक मात्र रास्ता यही था कि किसी भी गुट के साथ घनिष्ठता और पहचान से परहेज़ रखे। साथ ही राष्ट्रीय आर्थिक विकास और राजनीतिक स्थायित्व का लक्ष्य प्राप्त करने, देश की एकता और सामाजिक व आर्थिक प्रगति सुनिश्चित करने, आक्रमण या स्वतंत्रता पर आक्रमण के खतरे से बचाव के लिए यह आवश्यक था कि भारत दोनों बड़ी ताकतों से मैत्रीपूर्ण संबंध रखे। दूसरी ओर, इस क्षेत्र में देशों से निपटने के लिए दोनों बड़ी ताकतों के अपने अलग दृष्टिकोण, हित और मापदंड थे। इस संदर्भ में अमेरिका और भूतपूर्व सोवियत रूस (वर्तमान रूस) के साथ भारत के संबंध शीत युद्ध के दौरान गुट वैमनस्य की स्थिति में उभरे। इस अध्याय में हम संक्षेप में अमेरिका और रूस के साथ भारत के संबंधों की शुरूआत और उनके विकास की चर्चा करेंगे।

भारत और संयुक्त राज्य अमेरिका

भारत और अमेरिका के संबंध जटिल और समय-समय पर विरोधाभासपूर्ण रहे हैं। यद्यपि शीत युद्ध की समाप्ति के बाद, विशेषत: हाल के आतंकवादी चुनौतियों के युग में, दोनों देशों के बीच संबंधों में भारी बदलाव आया है। फिर भी यह स्पष्ट है कि दोनों की दृष्टि में न तो पूर्णतया मतैक्य है और न ही विरोध।

अमेरिका का क्षेत्रफल भारत से तीन गुना बड़ा है लेकिन भारत की जनसंख्या अमेरिका से ढाई गुना अधिक है। औद्योगीकरण और आर्थिक दृष्टि से अमेरिका सबसे विकसित और धनी देशों में से एक है जबकि भारत एक विकासशील देश है। संस्कृति और धर्म के मामले में दोनों बहुलवादी देश हैं। दोनों पंथनिरपेक्ष लोकतंत्र हैं, संविधानवाद, कानून का शासन एवं व्यक्ति और प्रेस की स्वतंत्रता के प्रति वचनबद्ध हैं। किंतु रणनीति संबंधित आवश्यकताएँ, सैनिक महत्वाकांक्षा और अंतर्राष्ट्रीय राजनीति की परिकल्पना के मामले में दोनों देशों के दृष्टिकोणों में पर्याप्त भिन्नता है।

भारतीय-अमेरिकी संबंधों का उद्भव

स्वतंत्रता प्राप्ति के पूर्व से ही भारत और अमेरिका के बीच संबंध है। भारत के स्वतंत्रता संघर्ष के प्रति अमेरिका का सहानुभूतिपूर्ण और सहयोगपूर्ण रवैया था। द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान अमेरिका ने विश्वभर के लोगों के आत्म निर्णय के अधिकार का समर्थन किया। इस तरह स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद जब भारत अपनी विदेश नीति का निर्माण कर रहा था तो उसकी प्रबल इच्छा थी कि वह किसी भी शक्ति गुट से स्वतंत्र रहे, लेकिन उसे यह भी आशा थी कि अमेरिका भारत की गरीबी के खिलाफ संघर्ष एवं विकास हेतु अपनी स्वतंत्र एवं लोकतांत्रिक संस्थाओं के साथ आगे बढ़कर सहयोग देने को तत्पर रहेगा। अमेरिका की दक्षिणी एशियाई क्षेत्र में एक विशेष रुचि थी। उसकी मुख्य चिंता सोवियत रूस के प्रभाव एवं उसके साम्यवादी विचार को फैलने से रोकना था। अमेरिका को भय था कि अंग्रेज़ों के जाने के बाद भारत में जो शक्ति शून्यता पैदा होगी उसका सोवियत रूस पूरा लाभ उठाएगा। उसकी यह भी सोच थी कि अफ्रीकी-एशियाई देशों की नाजुक आर्थिक स्थिति वामपंथी विचारों के पनपने के लिए सर्वाधिक उपयुक्त थी। 1949 में चीन के साम्यवादी गणतंत्र के रूप में उभरने से इन आशंकाओं को बढ़ावा मिला और इस क्षेत्र में लोगों की रुचि बढ़ी। साथ ही, अमेरिका स्वयं को एक मात्र भूमंडलीय शक्ति समझता था और उसे यह आशंका थी कि अपने आकार, आर्थिक एवं सैन्य क्षमता के कारण भारत क्षेत्रीय प्रधान होने की क्षमता रखता था। इस प्रकार भारत अमेरिकी सत्ता के लिए एक चुनौती बन सकता था।

इस तरह सोवियत संघ को रोकने और अपना प्रभाव बढ़ाने के इरादे से अमेरिका ने दोहरी नीति अपनाई। प्रथम, सोवियत संघ के प्रसार की आशंका का सैन्य शक्ति द्वारा सामना करना और द्वितीय, आर्थिक सुधार के लिए 'मार्शल योजना' का प्रारंभ। 1947 से 1955 के बीच बहुत सारे सैन्य गठजोड़ हुए और अमेरिकी योजना के साथ चलने को इच्छुक देशों को अमेरिकी आर्थिक सहायता उपलब्ध करवाई गई। यूरोप, अफ्रीका और एशिया के कुछ देशों ने अमेरिकी संरक्षण स्वीकार कर लिया जबकि कुछ अन्य देश सोवियत संघ के साथ हो गए। भारत ने अपनी गुटनिरपेक्षता की नीति के अंतर्गत सभी देशों के साथ मित्रता, किसी के साथ वैमनस्य नहीं, बिना किसी शर्त के अपने आर्थिक विकास के लिए सहायता, तथा सभी मुद्दों को गुण-दोष के आधार पर परखने की स्वतंत्र नीति अपनाई। भारत ने अमेरिका द्वारा सोवियत संघ और चीन को सैन्य गठबंधनों द्वारा

रोकने की नीति को स्वीकार नहीं किया अपितु शांतिपूर्ण सह–अस्तित्व एवं सहयोगपूर्ण वातावरण बनाने का प्रयास किया। वास्तव में भारत साम्यवादी चीन को मान्यता देने वाले और राजनीतिक संबंध स्थापित करने वाले पहले देशों में से एक था।

अमेरिका के साथ मैत्रीपूर्ण संबंध रखते हुए भी भारत स्वतंत्र रहना चाहता था। ठीक उसके विपरीत पाकिस्तान ने अमेरिका के प्रभुत्व को स्वीकार करना शुरू कर दिया। इसका मुख्य कारण पाकिस्तान की भारत से शत्रुता और अंतर्राष्ट्रीय समुदाय में मित्र तलाश करना था। पाकिस्तान की सुरक्षा, गरिमा और पहचान की तलाश अमेरिका की दक्षिण एशिया में अपने भूमंडलीय युद्धनीतिक आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु एक मित्र देश ढूंढने की खोज से मेल खा गई। अमेरिका द्वारा प्रायोजित सेंटो तथा सीटो सैन्य संधियों का 1954 में पाकिस्तान सदस्य बन गया और उसने पेशावर को, जो सोवियत रूस के निकट स्थित है, अमेरिका के सैनिक जासूसी विमानों के लिए सुपूर्द कर दिया। पाकिस्तान की यह चाल मुख्य रूप से कश्मीर मुद्दे का अंतर्राष्ट्रीयकरण करना था। भारतीय नेताओं ने इन संधियों को भारत की गुटनिरपेक्षता और स्वतंत्र कार्य प्रणाली की नीति को रोकने की दिशा में एक कदम माना।

अमेरिका ने गुटनिरपेक्षता की खुल कर निंदा की। वह पहला देश था जिसने 1954 में कश्मीर मुद्दे पर पाकिस्तान को पूर्ण समर्थन दिया। पाकिस्तान को अमेरिका से भारी मात्रा में सैन्य सहायता भी मिली। पाकिस्तान के अमेरिका के साथ मिल जाने से भारत में निर्णय लेने वालों की आशाएँ धूमिल हो गईं। इसने भारत को दूसरी महान शक्ति, सोवियत संघ, के साथ मित्रता करने पर मजबूर कर दिया क्योंकि भारत को अपनी गुटनिरपेक्षता की नीति के अंतर्गत कूटनीतिक लाभ और सैन्य शक्ति निर्माण भी करना था। सोवियत संघ ने भी नव स्वतंत्र एशियाई और अफ्रीकी देशों के मामलों में गहरी रुचि ली। अमेरिका द्वारा गुटनिरपेक्षता की आलोचना के विपरीत रूस ने इसकी सराहना की। दक्षिण एशिया में सोवियत संघ का सैन्य गठबंधन न होने के बावजूद भी उसे भारत के रूप में एक सहानुभूतिपूर्ण मित्र मिला।

भारत को एक उदार लोकतंत्र के रूप में प्रोत्साहित करने एवं किसी साम्यवादी शक्ति पर आश्रित होने से रोकने के लिए दूसरी ओर अमेरिका ने 1950 और 1960 के दशकों में भारत के साथ अनुकूल आर्थिक, सांस्कृतिक और शैक्षणिक संबंध बनाए रखा। इसने 1951 के तकनीकी समझौते के अंतर्गत भारत को बहुमूल्य तकनीकी सहायता दी। इसने कमी के समय भारत को भारी मात्रा में खाद्य पदार्थ भी उपलब्ध कराए। लेकिन सैनिक सामरिक दृष्टि से अमेरिका की नीति पाकिस्तान के साथ सैनिक गठजोड़ को मज़बूत करके भारत को रोकने एवं क्षेत्रीय शक्ति संतुलन बनाने की थी। अमेरिका द्वारा भारत को रोकने की नीति के पीछे उसकी तीन आशंकाएँ थीं : (i) अमेरिका के विरोधी सोवियत संघ की ओर भारत का झुकाव; (ii) अपने आकार, आर्थिक और सैन्य शक्तियों के कारण भारत का क्षेत्रीय शक्ति बनने का लक्ष्य और क्षमता; (iii) अमेरिका की आशंका कि भारतीय उपमहाद्वीप में युद्ध की संभावना अंतर्राष्ट्रीय शांति के लिए ख़तरा हो सकता है। भारत द्वारा क्षेत्रीय आधिपत्य स्थापित करने की क्षमता को रोकने के लिए अमेरिका ने पाकिस्तान को उपमहाद्वीपीय सुरक्षा का स्तंभ बनाया। अमेरिका भारत की क्षेत्रीय शक्ति के रूप में उभरने की क्षमता से इतना आशंकित था कि उसने पुर्तगाल के उपनिवेश गोवा, दमन और दीव को भारत द्वारा मुक्त कराने की भी निंदा की जबकि आशा यह थी कि अमेरिका इस कारवाई की प्रशंसा करेगा। अमेरिका औपनिवेशिक शासन को समाप्त करने एवं आत्म निर्णय की वकालत करता

आ रहा था। भारत आश्चर्यचकित एवं क्षुब्ध था। उसे लगा कि अमेरिका औपनिवेशिक विरोध के प्रति वचनबद्धता व्यक्त करने के स्थान पर अपने (उत्तर एटलांटिक संधि संगठन) के मित्र पुर्तगाल के लिए ज्यादा चिंतित था।

इस दौरान अमेरिका केवल एक बार 1962 में चीनी आक्रमण के समय भारत की सहायता करने आया। उस समय अमेरिका ने भारत को उपयोगी नैतिक और भौतिक सहायता प्रदान की। गुटनिरपेक्षता के प्रति भी अमेरिकी दृष्टिकोण में थोड़ा बदलाव आया। जॉन एफ. कैनेडी प्रशासन का मानना था कि तृतीय विश्व के देशों की शीत युद्ध के प्रति तटस्थता साम्यवाद का स्वीकार्य विकल्प थी। चूँकि भारत एशिया में एक प्रमुख शक्ति था इसलिए भारत की सापेक्ष तटस्थता साम्यवाद अपनाने से बेहतर विकल्प था।

अमेरिका के लिए पाकिस्तान को सैनिक सहायता देने का यह औचित्य था कि यह सहायता सोवियत संघ और चीन के विरुद्ध दी गई थी । लेकिन वास्तविकता यह थी कि पाकिस्तान के लिए यह सहायता मुख्य रूप से भारत के खिलाफ प्रयुक्त होने वाली थी। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि अमेरिकी राष्ट्रपति आइसेनहावर ने प्रधान मंत्री नेहरू को लिखित वचन दिया था कि अमेरिकी शस्त्रों का भारत के विरुद्ध प्रयोग करने की अनुमति पाकिस्तान को नहीं दी जाएगी।

1962 के बाद भारत-अमेरिकी संबंधों में जो भी सुधार हुआ वह 1965 के बाद समाप्त होने लगा। उस समय भारत में खाद्यान की भयंकर कमी थी और अमेरिकी प्रशासन ने खाद्यान भेजने की प्रक्रिया धीमी कर दी। परंतु इसके बावजूद भारत वियतनाम में अमेरिकी कारवाई के विरुद्ध बोलने से पीछे नहीं रहा। तदापि 1966-69 के दौरान दोनों देशों के बीच संबंध सुधारने के कुछ प्रयास किए गए जिनका कोई खास परिणाम नहीं निकला। दोनों देशों के संबंध 1969-71 के बीच निम्नतम स्तर पर आ गए।

इस समय तक सोवियत संघ और चीन के बीच भारी मतभेद पैदा हो चुका था। अमेरिकी प्रशासन ने चीन के साथ संबंध सुधारने के लिए जी-तोड़ प्रयास प्रारंभ कर दिए। भारत के लिए अमेरिका-पाकिस्तान-चीन संबंध चिंता का विषय था। फिर भी भारत ने अपना गुटनिरपेक्ष रुख कायम रखा। 1971 में पूर्वी पाकिस्तान (बांग्लादेश) की घटनाओं से स्थिति में आमूल परिवर्तन आया। पाकिस्तान पक्षीय अमेरिकी नीति ने अंततः भारत को भारत-सोवियत संधि के लिए विवश किया और इस तरह भारत को सोवियत संघ के और करीब ला खड़ा किया। 1971 के बांग्लादेश संकट ने भारत-पाक तनावपूर्ण संबंधों के बीच अमेरिका के पाकिस्तान के प्रति झुकाव और पाकिस्तान पर उसके निर्णायक प्रभाव को स्पष्ट कर दिया। अमेरिका ने 1974 में भारत के भूमिगत परमाणु परीक्षण की कड़ी आलोचना की, यद्यपि भारत ने यह स्पष्ट कर दिया था कि उसका परमाणु कार्यक्रम पूर्णतया शांतिपूर्ण उद्देश्यों के लिए था। 1979 में अफगानिस्तान में सोवियत हस्तक्षेप के बाद भारत और अमेरिका के बीच मनमुटाव अपनी चरमसीमा पर पहुँच गया क्योंकि भारत ने अफगानिस्तान में सोवियत कारवाई की भर्त्सना नहीं की। इस परिस्थिति में अमेरिका ने पाकिस्तान को अग्रणी राज्य का दर्जा दिया और उसे भरपूर सैनिक सहायता प्रदान की। इस तरह अमेरिका द्वारा पाकिस्तान को नए शस्त्रों की आपूर्ति और भारत द्वारा अफगानिस्तान में सोवियत हस्तक्षेप की भर्त्सना न करने के परिणामस्वरूप भारत अमेरिकी संबंध में नए तनाव पैदा हुए। हालाँकि 1974 में अमरीकी विदेश सचिव हेनरी किसिंजर की भारत यात्रा और दोनों देशों के बीच संबंध सुधारने के कूटनीतिक प्रयासों से सकारात्मक और प्रत्यक्ष बदलाव उजागर हुए।

संबंधों में सुधार

1970 के दशक के अंत तक सामान्य तौर पर अमेरिकी प्रशासन ने निश्चित रूप से भारतीय नीति को रूस के पक्ष में माना जबकि भारतीयों ने अपनी नीति को गुटनिरपेक्षता और अहस्तक्षेप की निरंतरता माना। अक्तूबर 1981 में प्रधान मंत्री इंदिरा गांधी और राष्ट्रपति रीगन की कैनकन बैठक ने दोनों को अपनी-अपनी विदेश नीतियों के आधारभूत तत्वों के पुनरीक्षण के लिए प्रेरित किया। रीगन प्रशासन ने अमेरिकी-पाकिस्तानी सुरक्षा संबंधों को काफी महत्त्वपूर्ण मानते हुए पाकिस्तान को बड़ी सैनिक सहायता प्रदान की। साथ ही रीगन ने भारत के साथ सुधरते संबंधों के महत्त्व को भी समझा और एक समानांतर रवैया अपनाते हुए पाकिस्तान को तो शस्त्रों की आपूर्ति करता रहा तथा दूसरी ओर भारत को राजनीतिक और आर्थिक मुद्दों पर सहायता करता रहा। इस तरह 1980 के दशक में अमेरिका और भारत के बीच उच्च प्रौद्योगिकी सहयोग का विस्तार हुआ। नवंबर 1984 में प्रतिरक्षा प्रौद्योगिकी के निर्यात को नियंत्रित करने के लिए दोनों देशों द्वारा आपसी समझौते पर हस्ताक्षर के बाद आपसी ताल-मेल के एक नए युग की शुरुआत हुई।

प्रधान मंत्री राजीव गांधी ने अमेरिका के साथ संबंधों के सुधार में काफ़ी अभिरुचि दिखलाई, प्रत्युत्तर में अमेरिका का रुख सकारात्मक रहा। दोनों देशों ने उच्च तकनीक के स्थानांतरण पर एक समझौता किया। अमेरिका ने वायुयानों के साथ-साथ विकसित सैन्य सामग्री और हथियार देने की पेशकश भी की। भारत द्वारा चिंता व्यक्त करने पर अमेरिका ने पाकिस्तान को जासूसी विमान बेचने की पेशकश वापस ले ली। कतिपय नए संबंधों का विकास बाधाओं और समस्याओं से रहित नहीं था। कई मुद्दों पर दोनों देशों के बीच मतभेद कायम रहे। इनमें से एक परमाणु नीति से संबंधित था। भारत की बढ़ती हुई आर्थिक, सैन्य और सामरिक महत्त्व के दृष्टिगत और उसके द्वारा अपनाई गई आर्थिक उदारवाद की नीतियों के परिणामस्वरूप संबंधों में सामान्यीकरण की प्रक्रिया तेज़ हुई और शीत युद्ध की समाप्ति के बाद इसे महत्त्वपूर्ण प्रोत्साहन मिला।

शीत युद्ध के बाद भारत-अमेरिकी संबंध

शीत युद्ध की समाप्ति के बाद भारतीय उपमहाद्वीप के प्रति अमेरिकी रवैये में महत्त्वपूर्ण बदलाव आया। शीत युद्ध की समाप्ति और सोवियत संघ के टूटने और बिखरने के साथ पूर्व और पश्चिम के बीच सैद्धांतिक विरोध समाप्त हो गया। केंद्र नियंत्रित अर्थव्यवस्था, बाज़ार अर्थव्यवस्था की ओर अग्रसर होने लगी। अमेरिका अपने आपको एकमात्र महान शक्ति के रूप में देखने लगा। सोवियत संघ के विघटन और अफ़गानिस्तान से उसकी वापसी के साथ, दक्षिण एशिया में सोवियत संघ को रोकने की अमेरिकी रणनैतिक उद्देश्यों को आगे बढ़ाने में पाकिस्तान की भूमिका महत्त्वहीन हो गई। पाकिस्तान की परमाणु क्षमता की अनवरत खोज ने भी अमेरिका को उससे दूर कर दिया। दूसरी तरफ भूमंडलीकरण के युग में अपने विशाल आकार, बड़ी आबादी, एक बड़े मध्यमवर्गीय समुदाय और आर्थिक क्षमता के कारण भारत की पहचान दुनिया के एक बड़े उभरते बाज़ार के रूप में होने लगी। अपनी आर्थिक समस्याओं का सामना करने के लिए भारत ने बाह्य निवेश, तकनीकी सहायता और व्यावसायिक संबंध खोजना शुरु कर दिया। पाकिस्तान द्वारा कश्मीर में लगातार आंतकवाद को बढ़ावा देना और कश्मीर मुद्दे का अंतर्राष्ट्रीयकरण करने का प्रयास भारत के लिए चिंता का विषय है। इस तरह भारत और अमेरिका दोनों ने शीत युद्ध के दौरान अपने हितों की रक्षा के लिए जो

सैद्धांतिक आवरण ओढ़ रखा था उसे उतार फेंका। उन्होंने एक दूसरे को नए सिरे से देखना शुरु किया। अब अमेरिका ने यह जान लिया है कि अपनी आर्थिक मजबूती के कारण विश्व के इस क्षेत्र में भारत का एक महत्त्वपूर्ण स्थान है। इसकी आर्थिक और राजनीतिक क्षेत्र में विकास क्षमता की अवहेलना नहीं की जा सकती थी।

उपरोक्त बदलाव के दृष्टिगत दोनों देशों के बीच आर्थिक और प्रतिरक्षा संबंधों ने नया रूप लेना शुरु कर दिया। दोनों देशों के बीच बातचीत ने भारत को अमेरिका के साथ सैनिक परामर्श के उस क्षेत्र में ला दिया जिसका भारत ने पहले कभी अनुभव नहीं किया था। दोनों देशों के बीच सबसे बड़ी बाधा परमाणु नीति को लेकर थी। भारत ने केवल भेदभावपूर्ण शस्त्र नियंत्रण समझौते में प्रवेश करने से ही इंकार नहीं किया बल्कि अपने प्रक्षेपात कार्यक्रम का भी विकास कर लिया। इस संदर्भ में भारत द्वारा 1998 में किए गए परमाणु परीक्षण ने अमेरिका के साथ इसके संबंध को कमज़ोर कर दिया। क्लिंटन प्रशासन ने भारत और पाकिस्तान दोनों पर कई प्रतिबंध लगा दिए। अमेरिकी नीति निर्माताओं ने भारत के परमाणु एवं प्रक्षेपात विस्तार की सराहना नहीं की। भारत का परमाणु शक्ति धारक और संभावित परमाणु शक्ति धारक के साथ लंबी अवधि से क्षेत्रीय विवाद चले आ रहे हैं। अपने पड़ोसी देशों से अपनी रक्षा के लिए परमाणु शक्ति को अवरोधक के रूप में प्राप्त करने के अतिरिक्त भारत के पास कोई रास्ता नहीं था, ताकि एशिया-प्रशांत के विवादाग्रस्त सामरिक वातावरण में वह अपने लिए कूटनीतिक और सैनिक स्थान बना सके।

1998 के परमाणु परीक्षण के बाद अमेरिका द्वारा प्रतिबंध लागू करने के बावजूद भारत ने अपने संबंधों को कटु होने से रोकने का प्रयास किया। अपने व्यवहारिक दृष्टिकोण के लिए विख्यात अमेरिकी विदेश नीति प्रतिष्ठान भी भारत की परमाणु नीति को समायोजित करते हुए नज़र आए। इसका एक उदाहरण नवंबर 1998 में तब सामने आया जब पाकिस्तानी सेना की एक बड़ी टुकड़ी और पाकिस्तान समर्थित आतंकवादियों ने कारगिल की ऊँचाइयों पर नियंत्रण रेखा को पार किया। अंतर्राष्ट्रीय समुदाय के अन्य सदस्यों से स्वर मिलाते हुए अमेरिका ने इसके लिए पाकिस्तान की भर्त्सना की। कुछ आलोचकों का मानना है कि पाकिस्तान की आलोचना करते हुए अमेरिका ने अपने आप भारत-पाकिस्तान के बीच मध्यस्थ बनने की भूमिका अपने ऊपर ली। 11 सितंबर 2001 को अमेरिका में हुए आतंकवादी हमले ने भारत, पाकिस्तान और अमेरिका के बीच संबंधों में एक नए अध्याय का प्रारंभ किया है।

संपूर्ण विश्व में आतंकवादी गतिविधियों के बढ़ने से अमेरिका ने आतंकवाद के विरूद्ध अंतर्राष्ट्रीय युद्ध छेड़े जाने और गैर-पारंपरिक सहयोगियों के साथ संबंध बनाने की आवश्यकता को पहचाना। इस प्रयास में अमेरिकी प्रशासन भारत को आतंकवाद विरोधी विश्व व्यापी निगरानी के सक्षम अंग के रूप में देखना चाहता है। यह सर्वविदित है कि भारत को आंतरिक स्थायित्व के साथ-साथ सैन्य और आर्थिक शक्ति प्राप्त है और इसकी परिपक्व, अविस्तारवादी अंतर्राष्ट्रीय प्रवृति है। भारत और अमेरिका दोनों सीमा पार आतंकवाद के निशाने पर हैं। इस तरह हम निकट भविष्य में आतंकवाद की समस्या से निपटने में भारत और अमेरिका के बीच बढ़ते सहयोग की आशा कर सकते हैं। इसका कतई यह मतलब नहीं है कि पाकिस्तान में अमेरिका की रुचि समाप्त हो गई है। वस्तुतः अमेरिका, विशेष रूप से कट्टरवादी ताकतों के विस्तार को रोकने के लिए भी, पाकिस्तान के साथ अपने संबंध सुधारने का प्रयास कर रहा है।

जैसा कि बतलाया जा चुका है, बदली हुई स्थिति में भारत और अमेरिका के बीच व्यापारिक संबंधों में विस्तार के कुछ बेहतर अवसर मौजूद हैं।

भारत को प्रौद्योगिक सहयोग की नितांत आवश्यकता है। इसलिए यह कहा जा सकता है कि भारत और अमेरिका के बीच जो अविश्वास का इतिहास था और आर्थिक, रणनैतिक संवाद तथा सहयोग की भावना का जो अभाव था, उससे वे बाहर निकलने का प्रयास कर रहे हैं। यह सत्य है कि अमेरिका अभी भी अपने राष्ट्रीय हितों की पूर्ति को ही अपना लक्ष्य मानता है। इसलिए यह महत्त्वपूर्ण है कि जहाँ भारत को अमेरिका के साथ मैत्रीपूर्ण और सौहार्दपूर्ण संबंध बनाने का प्रयास करते रहना चाहिए, वहीं उसे अपने हितों विशेषतः संप्रभुता और स्वतंत्रता के प्रति भी जागरूक रहना चाहिए।

भारत और रूस

सोवियत संघ के विघटन के बाद 1991 में रूस का एक स्वतंत्र देश के रूप में उदय हुआ। किंतु रूस ने अपने को भूतपूर्व सोवियत संघ के निरंतरक राज्य के रूप में घोषित किया। भारत और अधिकांश दूसरे देशों ने भी रूस को भूतपूर्व सोवियत संघ के उत्तराधिकारी देश के रूप में मान्यता दी। फलस्वरूप भारत का रूस के साथ संबंध एक ओर तो नए गैर-साम्यवादी रूस के साथ संबंध है और दूसरी ओर भूतपूर्व सोवियत संघ के साथ संबंधों की निरंतरता है। पिछले दस सालों की प्रगति से भी स्पष्ट है कि भारत-रूस संबंध कई मामलों में निरंतरता पर आधारित है। सोवियत संघ के साथ भारत के संबंध का विशेष महत्त्व था। इन संबंधों का महत्त्व दलगत राजनीति से परे है। सोवियत संघ के साथ मजबूत और स्थायी संबंध की आवश्यकता पर राष्ट्रीय आम सहमति थी। दोनों तरफ से यह प्रयास जारी है। यद्यपि उत्तर शीत युद्ध स्थिति में कुछ मामलों में थोड़ा परिवर्तन नजर आता है। 10 जुलाई 2000 को रूसी संघ द्वारा जारी नई विदेश नीति अवधारणा में यह कहा गया है कि एशिया में रूसी विदेश नीति की एक निर्णायक दिशा भारत समेत अग्रणी देशों के साथ मित्रतापूर्ण संबंध कायम करना होगा। भारत और रूस के बीच इन संबंधों को समझने के लिए यह आवश्यक है कि भूतपूर्व सोवियत संघ के साथ भारत के संबंधों की उत्पत्ति और विकास को जाना जाए।

भारत-सोवियत संबंध

मार्क्सवादी समाजवादी विचारधारा पर आधारित रूसी क्रांति के परिणामस्वरूप 1917 में सोवियत संघ अस्तित्व में आया। समाजवादी विचारधारा के अनुसार प्रारंभ से ही सोवियत संघ ने उपनिवेशवाद की भर्त्सना की और भारत सहित अन्य देशों में चल रहे स्वतंत्रता संग्रामों को समर्थन दिया। सोवियत संघ द्वारा अपनाई गई योजना-प्रक्रिया ने इसे कुछ ही वर्षों में एक विकसित शक्तिशाली देश बना दिया। ब्रिटिश साम्राज्यवाद के खिलाफ जूझ रहे और पूँजीवादी दमन के परिणामों को सह रहे भारतीय नेतागण स्पष्टतः अपने स्वतंत्रता संग्राम को मिल रहे सोवियत समर्थन और उस देश की उपलब्धियों के प्रशंसक थे। इसलिए वे लोग साम्यवादी विस्तार की साजिश संबंधी पाश्चात्य देशों की आशंका से सहमत नहीं थे।

स्वतंत्रता के समय सैद्धांतिक मतभेद के बावजूद दोनों देशों के बीच सहयोग संबंधों के विकास की आशा थी। स्वतंत्रता के चार महीने पहले ही अप्रैल 1947 में सोवियत संघ द्वारा भारत को एक संप्रभु देश के रूप में मान्यता प्रदान करने और कूटनीतिक संबंध स्थापित करने से यह आशा और भी मजबूत हो गई। यद्यपि भारत की स्वतंत्रता के समय सोवियत संघ स्टालिन के नियंत्रण में था जिसकी कट्टर धारणा थी कि जो देश साम्यवादी नहीं थे वे सोवियत संघ के विरुद्ध थे। स्वतंत्रता के बाद भारत के राष्ट्रमंडल के सदस्य बने रहने को पश्चिमी देशों के प्रति भारत का झुकाव समझा गया। इसी प्रकार भारत द्वारा गुटनिरपेक्षता को अपनाना एवं कुछ मुद्दों पर

उसके स्वतंत्र विचार सोवियत संघ को अच्छे नहीं लगे। यहाँ तक कि 1947 में सोवियत संघ भारत की स्वतंत्रता एवं उसके भविष्य के प्रति भी आश्वस्त नहीं था।

1953 के बाद स्थिति बदलने लगी। स्टालिन युग की समाप्ति के बाद सोवियत संघ का नया नेतृत्व नवस्वतंत्र अफ्रीकी-एशियाई देशों को अपने स्वाभाविक मित्र के रूप में देखने लगा। इसलिए सोवियत संघ ने भारत की गुटनिरपेक्षता की नीति की सराहना की। सोवियत नेतृत्व को यह एहसास हो गया कि भारत साम्यवाद के प्रसार के ख़तरे से भय ग्रस्त नहीं था। वास्तव में भारत एशियाई क्षेत्र में आत्म-निर्णय के अधिकार को ख़तरा बनने वाले पाश्चात्य प्रभाव के प्रसार का विरोध कर रहा था। भारत ने गुटनिरपेक्षता की नीति को सोवियत संघ के विरोध में नहीं अपितु अपनी सुरक्षा और राष्ट्रीय चिंताओं से निपटने के लिए अपनाया था। सबसे बड़ी बात यह थी कि सोवियत संघ ने रणनैतिक सहयोगी के रूप में भारत के महत्त्व को तब समझा जब 1954 में पाकिस्तान सीटो और सेंटो का सदस्य बना और रूसी सीमा पर अमेरिका को सैनिक आधार प्रदान किया। इसका परिणाम यह हुआ कि सोवियत संघ पाकिस्तान को अमेरिका का अनुयायी राज्य समझने लगा जो इस क्षेत्र में अमेरिकी सैन्य और सामरिक हितों की वृद्धि एवं पोषण में लगा था। इसके बाद भारत और सोवियत संघ के बीच संबंध बहुत ही सौहार्दपूर्ण एवं मैत्रीपूर्ण ढंग से विकसित होने लगे। एक क्षेत्र जहाँ सोवियत संघ ने मज़बूती के साथ भारत का पक्ष लिया, वह कश्मीर का मुद्दा था। 1955 तक सोवियत संघ ने बेहिचक भारत समर्थक रुख अपनाते हुए जम्मू-कश्मीर को भारत का एक अभिन्न अंग घोषित किया। भारत-अमेरिका संबंध की चर्चा में पहले बताया जा चुका है कि अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में कुछ अन्य घटनाएँ और सोवियत संघ की उन पर प्रतिक्रिया ने पाकिस्तान और अमेरिका की तुलना में भारत और सोवियत संघ को अधिक निकट कर दिया।

सामरिक संबंधों के साथ-साथ व्यापार और आर्थिक संबंधों के द्वार भी खोल दिए गए। इसका प्रारंभ 1953 में भारत सोवियत व्यापार समझौते के साथ हुआ। इसके बाद 1955 में भिलाई इस्पात संयंत्र के निर्माण के लिए दूसरा समझौता हुआ। भारत को कम ब्याज दर पर और लंबी अवधि के लिए सोवियत संघ से आर्थिक सहायता प्राप्त हुई। व्यापार संबंध का एक महत्वपूर्ण पक्ष रुपए में व्यापार करना था। इस तरह रुपए समझौते के अंतर्गत व्यापार के संचालन के लिए भारत में आयात का भुगतान वस्तुओं के निर्यात के द्वारा होना था। विदेशी मुद्रा के मुक्त आदान-प्रदान को समाप्त कर रुपए को लेखा की एक इकाई बना दिया गया। भारत और सोवियत संघ के बीच व्यापारिक संबंध बहुत बड़े पैमाने पर बढ़ने लगे।

शीत युद्ध के दौरान भारत का लक्ष्य महाशक्तियों के प्रभाव क्षेत्र से स्वयं को बचाना था। उसी समय, विशेषत: 1962 के चीनी आक्रमण के बाद, भारत को अपनी प्रतिरक्षा के लिए हथियारों की आवश्यकता थी। संसाधनों की कमी और विदेशी मुद्रा के अभाव के कारण भारत का सुरक्षा प्रबंध सीमित था। पाकिस्तानी दबाव के अंतर्गत और अपने सामरिक हितों के कारण अमेरिका ने चीनी आक्रमण के बाद उत्पन्न हुई स्थिति में भारत को सीमित हथियार दिए। लेकिन सोवियत संघ ने भारत को रियायती कीमत, कम ब्याज़ दर पर और लंबी अवधि के लिए हथियार बेचे। भारत-चीन युद्ध में सोवियत संघ ने प्राय: भारत का समर्थन किया। 1965 के भारत-पाक युद्ध के दौरान पाकिस्तान ने खुले तौर पर अमेरिकी हथियार, अत्याधुनिक टैंकों और कुछ चीनी हथियारों का भारत के विरूद्ध प्रयोग किया। अमेरिका द्वारा चीन के निकट आने के प्रयास एवं अमेरिका-चीन-पाकिस्तान गठजोड़ की संभावनाएँ भारत के लिए गंभीर चिंता का विषय बनी।

अमेरिका-चीन-पाकिस्तान धूरी का प्रभाव 1971 के बांग्लादेश संकट के दौरान स्पष्ट हो गया। ऐसी स्थिति में अगस्त 1971 में भारत और भूतपूर्व सोवियत संघ के बीच मैत्री और सहयोग की संधि पर हस्ताक्षर हुए। वह समझौता प्रतिरोधक सिद्ध हुआ और अमेरिका ने इस युद्ध में हस्तक्षेप नहीं किया। 1971 की संधि भारत द्वारा एक महान शक्ति के साथ की गई पहली राजनीतिक संधि थी। कुछ आलोचकों का मत है कि यह गुटनिरपेक्षता के रास्ते से भटकाव था किंतु उस परिस्थिति में तथा अमेरिका की सीधी धमकी को देखते हुए शायद यह आवश्यक भी था। भारत भर में इस संधि का सर्वत्र स्वागत हुआ। इसके बाद भारत-सोवियत संबंध भारत में बनने वाली सभी सरकारों के अधीन विकसित होते रहे। यहाँ तक कि जिस समय सोवियत संघ के टूटने के स्पष्ट संकेत मिल रहे थे, तब 1971 की 20 वर्षीय संधि को अगस्त 1991 में अगले दो दशकों के लिए आगे बढ़ा दिया गया।

साधारणतया भारत-सोवियत संबंध पारस्परिक लाभ और अंतर्राष्ट्रीय मुद्दों पर एक जैसे दृष्टिकोण पर आधारित थे। दोनों राष्ट्रीय स्वतंत्रता और सामाजिक समानता, स्वतंत्रता आंदोलन को समर्थन तथा सिद्धांततः उपनिवेशवाद, जातीय भेदभाव और दमन के विरुद्ध संघर्ष में विश्वास रखते थे। निःसंदेह, दोनों देशों के बीच संबंधो के निर्धारण में सैन्य एवं सामरिक हितों ने एक महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई। भारत-रूस संबंधों में ये अब भी कई प्रकार से विद्यमान हैं।

भारत-रूसी संबंध

दिसंबर 1991 तक न केवल सोवियत संघ में साम्यवादी व्यवस्था समाप्त हो गई बल्कि यह पंद्रह स्वतंत्र गणराज्यों में विघटित हो गया। इन सभी राज्यों को संप्रभु राज्य के रूप में मान्यता मिल चुकी है। रूसी संघ को अंतर्राष्ट्रीय समुदाय के द्वारा सोवियत संघ के उत्तराधिकारी राज्य के रूप में मान्यता दी जा चुकी है। इसका तात्पर्य यह है कि सोवियत संघ के अधिकार तथा प्रतिबद्धताएँ अब रूस की हैं। भारत भी इन पंद्रह गणराज्यों को संप्रभु देशों के रूप में मान्यता दे चुका है और इन सभी के साथ मैत्रीपूर्ण एवं सहयोगपूर्ण संबंध बनाए रखने की इच्छा प्रकट की है। हालाँकि इसके विशेष हित रूस के साथ जुड़े हैं।

भारत और रूसी संघ दोनों ने समय की कसौटी पर खरे उतरने, पारंपरिक संबंधों को कायम रखने की आशा एवं प्रतिबद्धता व्यक्त की है। यद्यपि 1990 के दशक के प्रारंभिक वर्षों में कुछ बाधाएँ थीं, 1992 में भारत-रूसी संबंध के सिलसिले में रूसी नेतृत्व के सामने तीन मुख्य धाराएँ थीं : (i) पारंपरिक संबंधों के प्रवर्तक निरंतरता पर आधारित नीति की वकालत कर रहे थे; (ii) कुछ सैद्धांतिक पूर्वाग्रहों से परे नए तरह के संबंधों के समर्थक थे; (iii) अमेरिकी मार्ग के कट्टर समर्थक भारत-रूसी संबंधों के महत्त्व को अनदेखा कर अमेरिकी-रूसी संबंधो को सामरिक स्वरूप देने के इच्छुक थे। ऐसा प्रतीत होता है कि दोनों देशों का नेतृत्व और अभिजात वर्ग, इन तीनों धाराओं से अंशतः प्रभावित था। इसलिए रूस की स्थापना के पहले दो वर्षों में दोनों देशों के बीच द्विपक्षीय संबंधों की गर्मजोशी दृष्टिगोचर नहीं हुई। 1993 में रूसी राष्ट्रपति येल्तसिन की भारत यात्रा के साथ पुराने संबंधों का नवीकरण नए उत्साह के साथ हुआ।

1994-96 की अवधि के दौरान दोनों देशों के बीच कई उच्च स्तरीय यात्राओं का आदान-प्रदान हुआ। भारत को कश्मीर मुद्दे पर रूसी समर्थन और प्रतिरक्षा औजारों के लिए कल-पुर्जों की आपूर्ति जारी रखने का आश्वासन दिया गया। साथ ही शीत युद्ध के पश्चात् बदले हुए वातावरण एवं अर्थव्यवस्था पर

बाज़ार के हावी होने से दोनों रूस और भारत व्यापक विकल्प की तलाश में थे। रूस यूरोपीय एशियाई पहचान के बजाय अपनी यूरोपीय पहचान बनाने का इच्छुक था। इसका विश्वास था कि भविष्य में इसकी समृद्धि और प्रभाव अमेरिका और पश्चिमी यूरोप से निकट संबंध कायम करने में निहित है। वह जी-7 विश्व के अति औद्योगिक और विकसित सात देशों के समूह में शामिल होना चाहता था। दूसरी ओर भारत भी बदली हुई स्थिति में और अति परिष्कृत हथियारों की आवश्यकता के कारण रूस के अतिरिक्त अन्य विकल्पों की तलाश में था। जैसा कि हम भारत–अमेरिका संबंध की विवेचना में देख चुके हैं कि अमेरिका ऐसा विकल्प भारत को दे रहा था। साथ ही भारत में विदेशी निवेश की आवश्यकता इसे व्यापार और आर्थिक संबंधों के लिए पश्चिम की ओर अग्रसर कर रही थी, तथापि भारत और रूस दोनों ने विभिन्न स्तरों पर एक दूसरे के साथ संबंध बनाए रखा।

1997 के प्रारंभ से रूस को पाश्चात्य पश्चिमी ताकतों से वितृष्णा होने लगी। जी-7 में इसके सम्मिलित होने के प्रयासों को सफलता नहीं मिली। अमेरिका कई भूतपूर्व साम्यवादी पूर्वी यूरोपीय देशों को शामिल करने के लिए उत्तरी एटलांटिक संधि संगठन (नेटो) का विस्तार कर रहा था। यद्यपि रूस को यह पसंद नहीं था तथापि अंततः रूस ने स्वयं नेटो–रूस समझौते पर हस्ताक्षर किए। इन सारी घटनाओं ने रूस को अपनी प्राथमिकताओं के पुनरीक्षण के लिए मजबूर किया। यद्यपि रूसी विदेश नीति में मौलिक रूप से पश्चिमी–पक्षीय झुकाव जारी रहा फिर भी रूस, भारत, चीन और जापान के और निकट आने लगा।

मार्च 1997 में भारत के प्रधान मंत्री एच. डी. देवगौडा की मास्को यात्रा से संबंधों में एक नए अध्याय की शुरुआत हुई। दोनों देशों के बीच कई समझौते किए गए। दोनों देशों के बीच के संबंध जो उच्च स्तरीय राजनीतिक गतिविधियों के कारण से मज़बूत हुए थे वे 3 अक्तूबर 2000 में राष्ट्रपति वलादीमीर पुतिन की भारत यात्रा से अपनी चरम सीमा पर पहुँच गए। इस संबंध में सामरिक सहयोग को स्वीकृति देकर राष्ट्रपति पुतिन और प्रधान मंत्री वाजपेयी ने संयुक्त कार्य दल के गठन द्वारा निरंतर राजनीतिक संबद्धता एवं सुरक्षा विषयों पर वार्ता के क्षेत्र का विस्तार किया। राष्ट्रपति पुतिन और प्रधान मंत्री अटल बिहारी वाजपेयी द्वारा रणनैतिक साझेदारी पर हस्ताक्षर ने निरंतर राजनीतिक गतिविधियों और प्रतिरक्षा संबंधी मामलों में बातचीत का क्षेत्र व्यापक कर दिया जो संयुक्त कार्यदल के गठन से संभव हुआ। 5 नवंबर 2001 में रूसी राष्ट्रपति वलादीमीर पुतिन और भारतीय प्रधान मंत्री अटल बिहारी वाजपेयी द्वारा मास्को घोषणा पत्र पर हस्ताक्षर करना भारत और रूसी संघ को निकट लाने और मैत्रीपूर्ण संबंध को मजबूत बनाने में एक और मील का पत्थर सिद्ध हुआ। पिछले एक दशक से अधिक से दोनों देश अंतर्राष्ट्रीय आतंकवाद की विभीषिका के शिकार (रूस चेचेन्या के मामले में और भारत कश्मीर के मामले में) रहे हैं, इसलिए आतंकवाद को रोकने और समाप्त करने की आवश्यकता और सहयोग के संबंध में दोनों देशों के विचार समान है। आतंकवाद के उन्मूलन के लिए विश्वव्यापी प्रयासों, और विशेषकर अमेरिका की पहल को, भारत और रूस समर्थन दे रहे हैं, साथ-साथ वे यह भी स्पष्ट कर चुके हैं कि आतंकवाद को पहचानने और उससे निपटने के लिए दोहरे मापदंड नहीं होने चाहिए।

मास्को उद्घोषणा दोनों देशों के बीच भावी आर्थिक संबंधों के विस्तार की इच्छा पर बल भी देता है। इस तरह दोनों देश व्यापार और वाणिज्य संबंधी गतिविधियों में व्यापक विस्तार की अपेक्षा कर सकते हैं। दोनों देश के नेतृत्व ने स्पष्ट संकेत दिया है कि वे अपने संबंधों को पहले की तरह ऊँचाइयों तक ले जाना चाहते हैं। तेज़ी से बदल रही अंतर्राष्ट्रीय स्थिति

में कोई निश्चितता नहीं है; फिर भी वर्तमान में ऐसा लगता है कि भारत-रूस संबंध पारंपरिक भारत-सोवियत मैत्री को पुनर्जीवित करने की तैयारी में है।

निष्कर्ष के तौर पर हम भारत और रूस (भूतपूर्व सोवियत संघ) के संबंधों के विकास को सिद्धार्थ वरदराजन द्वारा वर्णित निम्न चरणों में विभक्त कर सकते हैं। भारत और रूस (भूतपूर्व सोवियत संघ) के बीच संबंध तीन चरणों से गुजरे हैं – स्टालिन युग में सोवियत संघ ने भारत से दूरी रखी क्योंकि इसके अनुसार नेहरू का भारत प्रतिक्रियावादी था और उसे ब्रिटेन और अमेरिका से ज्यादा लगाव था। दूसरी ओर ख्रुश्चेव से लेकर गोर्बाचोव के आरंभिक वर्षों तक आर्थिक और सैन्य मामलों में निकटता के साथ दोनों देशों के संबंधों में काफी गर्मजोशी थी। शीत युद्ध की समाप्ति और आर्थिक अराजकता की लंबी अवधि के बाद येल्तसिन ने अमेरिकी पथ के अनुसरण का प्रयास किया तो भारत-रूसी संबंधों में थोड़ी ठंडक आ गई। लेकिन अब रूस-अमेरिका संबंधों के एक नए और अस्थायी दौर में प्रवेश के साथ, मास्को भारत के साथ अपनी मैत्री के नवीकरण हेतु तत्पर है।

अभ्यास

1. भारत-अमेरिकी संबंधों का परीक्षण कीजिए।
2. संयुक्त राज्य अमेरिका और भारत के बीच संबंध के सामान्यीकरण का वर्णन कीजिए।
3. 1990 तक भारत-सोवियत संबंध की व्याख्या कीजिए।
4. भारत-रूस संबंध के स्वरूप की विवेचना कीजिए।
5. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   (i) पाकिस्तान की ओर अमेरिकी झुकाव
   (ii) 1971 की भारत-सोवियत संधि
   (iii) 1971 के भारत-पाक युद्ध के समय अमेरिका और रूस का भारत के प्रति रवैया
   (iv) भारत और अमेरिका के बीच उत्तरार्द्ध शीत युद्ध संबंध

अध्याय 19

भारत एवं संयुक्त राष्ट्र

द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् संयुक्त राष्ट्र संघ की स्थापना 24 अक्तूबर 1945 में की गई। इसका उद्देश्य विश्व को अगले युद्ध के भय से बचाना, मानवाधिकारों में आस्था की पुष्टि, मानव की गरिमा, महिला और पुरुष के लिए समान अधिकार और राष्ट्रों के बीच समानता स्थापित करना था। यह विश्व में ऐसा वातावरण निर्मित करना चाहता है जिसके अंतर्गत न्याय एवं संधियों और अंतर्राष्ट्रीय कानूनों के प्रति सम्मान सुनिश्चित हो सके। संयुक्त राष्ट्र के उद्देश्य और संगठन का उल्लेख 'संयुक्त राष्ट्र घोषणा पत्र' में किया गया है, जो सैन फ्रांसिस्को में 25 जून 1945 में अंगीकृत किया गया था। संयुक्त राष्ट्र चार्टर का प्रारूप तैयार करने वाले सैन फ्रांसिस्को अधिवेशन में भारत ने भाग लिया और उसे संगठन की मौलिक सदस्यता प्राप्त होने का सम्मान मिला। हम सब भली-भाँति जानते हैं कि उस समय भारत एक स्वतंत्र देश नहीं था।

संयुक्त राष्ट्र के लक्ष्य, सिद्धांत और संगठन

संयुक्त राष्ट्र की स्थापना के मुख्य उद्देश्य हैं : (i) अंतर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा कायम करना; (ii) राष्ट्रों के बीच मैत्रीपूर्ण संबंध विकसित करना; (iii) अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक और मानवीय समस्याओं के समाधान के लिए अंतर्राष्ट्रीय सहयोग और मानव अधिकार तथा मौलिक स्वतंत्रताओं को बढ़ावा देना; और (iv) इन आम उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए विभिन्न राष्ट्रों के कार्यों के बीच समन्वय स्थापित करने के लिए केंद्र का काम करना। संयुक्त राष्ट्र के आधारभूत सिद्धांत हैं : (i) सभी सदस्यों के बीच समानता; (ii) घोषणा पत्र (चार्टर) के अनुसार सदस्य राष्ट्रों द्वारा अपने उत्तरदायित्वों का निर्वहन; (iii) अंतर्राष्ट्रीय शांति, सुरक्षा और न्याय की रक्षा करते हुए अंतर्राष्ट्रीय विवादों का निबटारा; (iv) अन्य देशों की प्रादेशिक अखंडता विनष्ट करने हेतु किसी प्रकार की धमकी या बल प्रयोग से सदस्यों को बचाना; (v) सदस्यों द्वारा संयुक्त राष्ट्र को प्रत्येक प्रकार की सहायता प्रदान करना; (vi) यह सुनिश्चित करना कि गैर-सदस्य भी 'संयुक्त राष्ट्र घोषणा पत्र' के अनुकूल काम करे; और (vii) किसी देश के आंतरिक मामले में संयुक्त राष्ट्र का हस्तक्षेप न करना।

संयुक्त राष्ट्र अपने मुख्य अंगो और विशिष्ट अभिकरणों (एजेन्सियो) द्वारा अपने कार्यों का संपादन करता है। 'संयुक्त राष्ट्र घोषणा पत्र' के अनुसार संयुक्त राष्ट्र के छः मुख्य अंग – महा सभा, सुरक्षा परिषद्, आर्थिक और सामाजिक परिषद्, न्यास समिति, अंतर्राष्ट्रीय न्यायालय और सचिवालय हैं। महा सभा संयुक्त राष्ट्र का एक परिपूर्ण अंग है। प्रत्येक सदस्य देश को इसमें प्रभुता संपन्न समानता के आधार पर प्रतिनिधित्व प्राप्त है। आकार या शक्ति के भेदभाव के

बिना ऐसे प्रत्येक देश को एक ही मत का अधिकार प्राप्त है। इसकी बैठक वर्ष में कम-से-कम एक बार होती है। 'संयुक्त राष्ट्र घोषणा पत्र' के अंतर्गत यह किसी भी विषय पर विचार-विमर्श कर सकती है और अपनी अनुशंसा दे सकती है।

अंतर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा बनाए रखने की प्राथमिक जिम्मेदारी सुरक्षा परिषद् को सौंपी गई है। इसके पाँच स्थायी और दस अस्थायी सदस्य होते हैं। अमेरिका, ब्रिटेन, फ्राँस, रूस और चीन इसके स्थायी सदस्य हैं। कोई भी निर्णय लेने के लिए इन पाँचों स्थायी सदस्यों की सहमति आवश्यक है। किसी भी स्थायी सदस्य के नकारात्मक मत का अर्थ है प्रस्ताव की अस्वीकृति। स्थायी सदस्यों द्वारा प्रस्ताव को अस्वीकृत करने के अधिकार को 'वीटो' शक्ति कहते हैं। दस अस्थायी सदस्यों का निर्वाचन आम सभा द्वारा दो वर्ष की अवधि के लिए होता हैं। उनके पास वीटो का अधिकार नहीं है।

आर्थिक और सामाजिक परिषद् के 54 सदस्य हैं जिनका निर्वाचन महा सभा द्वारा किया जाता है। इसका उत्तरदायित्व सदस्यों के बीच सामाजिक-आर्थिक कार्यकलापों में सहयोग सुनिश्चित करना है।

न्यास समिति की स्थापना द्वितीय विश्व युद्ध के बाद जापान और इटली से अलग हुए भू-भाग या ऐसे भू-भाग जो उस समय किसी देश के अधीन नहीं थे, उनके प्रशासन के लिए हुई थी। लगभग सभी उपनिवेशों के स्वतंत्र हो जाने के बाद न्यास परिषद् के पास कोई विशेष कार्य नहीं बचा है।

अंतर्राष्ट्रीय न्यायालय में 15 न्यायाधीश होते हैं जिनका निर्वाचन सदस्य देशों में से होता है। यह अंतर्राष्ट्रीय कानून की व्याख्या करता है और महा सभा तथा सुरक्षा परिषद् को कानूनी विषयों पर सलाह देता है।

सचिवालय संयुक्त राष्ट्र का स्थायी कार्यालय है। इसका प्रधान महासचिव होता है। महासचिव का निर्वाचन महा सभा द्वारा पाँच वर्ष की अवधि के लिए होता है। वह संयुक्त राष्ट्र का प्रमुख कार्यपालक होता है। इस प्रकार वह महा सभा और सुरक्षा परिषद् के महासचिव के रूप में भी कार्य करती है।

विकासात्मक कार्यों में सहयोग देने के लिए संयुक्त राष्ट्र के विशिष्ट अभिकरणों (एजेन्सियों) का गठन हुआ है। इनमें मुख्य हैं : अंतर्राष्ट्रीय नागरिक उड्डयन संगठन, विश्व मौसम संगठन, अंतर्राष्ट्रीय श्रम संगठन, विश्व स्वास्थ्य संगठन, खाद्य और कृषि संगठन, संयुक्त राष्ट्र शैक्षिक, वैज्ञानिक और सांस्कृतिक संगठन तथा संयुक्त राष्ट्र अंतर्राष्ट्रीय बाल आपात कोष, इत्यादि। संयुक्त राष्ट्र की स्थापना के बाद से ही भारत इसके अधिकांश अभिकरणों (एजेन्सियों) में सक्रिय रहा है।

संयुक्त राष्ट्र में भारत की भूमिका

जैसा कि पहले उल्लेख किया जा चुका है कि भारत संयुक्त राष्ट्र के संस्थापक सदस्यों में से एक है। स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् से ही भारतीय नेतृत्व ने 'संयुक्त राष्ट्र घोषणा पत्र' के सामूहिक लक्ष्यों से पूर्णतया सामंजस्य रखते हुए अपनी विदेश नीति के सिद्धांतों का निर्धारण किया है। अतः मजबूत और प्रभावशाली संयुक्त राष्ट्र भारत के राष्ट्रीय और वृहद् हित के लिए उपयुक्त रहा है। भारत ने स्वतंत्रता के पश्चात् संयुक्त राष्ट्र के संस्थापक सदस्य के रूप में एक लंबी यात्रा तय की है और संयुक्त राष्ट्र के कार्यकलापों में अपने विविध अनुभवों एवं योगदान के कारण अच्छी प्रतिष्ठा अर्जित की है।

हम यह पढ़ चुके हैं कि न केवल भारत की विदेश नीति की संकल्पना संयुक्त राष्ट्र के लक्ष्यों के अनुरूप है, बल्कि भारत का संविधान भी अपने राज्य के नीति निदेशक तत्वों के अंतर्गत सरकार को अंतर्राष्ट्रीय शांति स्थापित करने और अंतर्राष्ट्रीय विवादों के शांतिपूर्ण निबटारे का निर्देश देता है। प्रारंभिक

दशकों में संयुक्त राष्ट्र में भारत की भूमिका यह दर्शाती है कि सभी महत्त्वपूर्ण मुद्दों पर भारत द्वारा उठाए कदमों ने संयुक्त राष्ट्र को एक ऐसे निष्पक्ष और प्रभावशाली संगठन के रूप में उभारा है जो किसी शक्ति या शक्ति समूह के प्रभाव से मुक्त रह सके। विगत वर्षों की लंबी अवधि में संयुक्त राष्ट्र के प्रमुख कार्यकलापों में भारत की विशिष्ट भूमिका के परिप्रेक्ष्य में इस तथ्य की पुष्टि की जा सकती है।

उपनिवेशवाद के विरुद्ध संघर्ष

'संयुक्त राष्ट्र घोषणा पत्र' में निहित मानव अधिकार और सभी के लिए मौलिक स्वतंत्रता के निर्धारित लक्ष्यों के अतिरिक्त संयुक्त राष्ट्र उपनिवेशवाद तथा जाति भेद मिटाने में भी प्रयासरत है। सन् 1945 में जब 'संयुक्त राष्ट्र घोषणा पत्र' पर हस्ताक्षर हुए थे, उस समय 75 करोड़ लोग औपनिवेशिक शासन के अधीन थे, जो कि अब लगभग समाप्त हो चुका है। उपनिवेशवाद, रंग भेद तथा जाति भेद के विरूद्ध संघर्ष करने वालों में भारत अग्रणी था। यह एक ऐसा संघर्ष था जिसने अफ्रीका और एशिया के करोड़ों लोगों का जीवन परिवर्तित कर दिया।

गैर-स्वशासित क्षेत्रों से संबंधित घोषणा पत्र के प्रावधानों को एक नया बल उस समय मिला जब संयुक्त राष्ट्र द्वारा 1960 में औपनिवेशिक देशों और वहाँ बसे लोगों को स्वतंत्र किए जाने के विषय में एक ऐतिहासिक उद्घोषणा की गई। उस उद्घोषणा का एकमात्र उद्देश्य किसी भी प्रकार के उपनिवेशवाद को बिना किसी शर्त के जड़ से खत्म करना था। अगले वर्ष अनौपनिवेशिक उद्घोषणा के कार्यान्वयन के लिए एक विशेष समिति गठित की गई जिसका उद्देश्य उपनिवेशवाद का अध्ययन, जाँच और उसे समाप्त करने के लिए सुझाव देना था। भारत को इस उपनिवेश समाप्ति समिति का पहला अध्यक्ष नियुक्त किया गया। 24 सदस्यीय समिति के सदस्य के रूप में भारत ने उपनिवेशवाद को समाप्त करने के लिए अनवरत संघर्ष किया है। भारत ने इस विषय को न्यास समिति एवं गैर-स्वशासित क्षेत्रों की विशेष समिति के समक्ष भी रखा। भारत ने इस विषय को गुटनिरपेक्ष और राष्ट्रमंडल अधिवेशनों में भी उठाया। प्रारंभिक वर्षों में इंडोनेशिया को मुक्त करने का प्रश्न भी भारत ने उठाया था। इसने फिलिस्तीन के बँटवारे पर स्पष्ट रुख अपनाते हुए अरब हितों की रक्षा के प्रयास किए। भारत ने फ्रांसीसी उपनिवेशों तुनिशिया, अल्जीरिया और मोरक्को की आज़ादी में भी महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई। अफ्रीका के विभिन्न देशों की मुक्ति और जाति भेद, विशेषतया रंग भेद के विरुद्ध संघर्ष में भारत की भूमिका सर्वविदित है।

1960 के दशक तक अधिकांश उपनिवेश स्वतंत्र हो गए थे। इन नए देशों के उदय के परिणामस्वरूप संयुक्त राष्ट्र की न केवल सदस्यता में वृद्धि हुई बल्कि इससे अल्प विकास के मुद्दे, गरीबी और असमान विश्व व्यवस्था के विषय भी उभर कर सामने आए। इस परिस्थिति में भारत ने नव स्वतंत्र देशों को संगठित करके उन्हें गुटनिरपेक्ष आंदोलन में भागीदार बनाने में मुख्य भूमिका निभाई। साथ ही उनकी स्वतंत्रता, विकास और स्थायित्व के लिए सामूहिक रूप से कार्य किया। वर्तमान समय में भी भारत विकासशील देशों के हितों को बड़े ज़ोरदार ढंग से संयुक्त राष्ट्र के समक्ष प्रस्तुत करता है। इसका एक पक्ष संयुक्त राष्ट्र के सुधार की माँग है जिसकी विवेचना हम इसी अध्याय में बाद में करेंगे।

भारत और निरस्त्रीकरण

द्वितीय विश्व युद्ध के विध्वंसकारी अनुभव, विशेषत: परमाणु शस्त्र के प्रयोग के परिप्रेक्ष्य में संयुक्त राष्ट्र की एक प्रमुख चिंता हथियारों की होड़ पर नियंत्रण रखना था। इस दिशा में भारत लगातार सार्वभौमिकता, गैर-भेदभाव एवं प्रभावकारी अनुसरण के सिद्धांतो

के आधार पर विश्वव्यापी निरस्त्रीकरण के उद्देश्य की पूर्ति के लिए प्रयासरत रहा है। परमाणु शस्त्रों की विनाशकारी क्षमता को दृष्टिगत रखते हुए भारत की सदा से एक परमाणु शस्त्र रहित विश्व में आस्था रही है। संयुक्त राष्ट्र के अंतर्गत गठित 18वीं राष्ट्रीय निरस्त्रीकरण समिति में, महा सभा के विशेष अधिवेशनों और निरस्त्रीकरण सम्मेलनों में भारत ने निरस्त्रीकरण और शस्त्र नियंत्रण का समर्थन किया है। निरस्त्रीकरण में भारत की स्थिति और भूमिका की चर्चा विस्तृत रूप में हम इस पुस्तक के एक अन्य अध्याय में करेंगे।

संयुक्त राष्ट्र की शांति स्थापना प्रक्रिया में भारत की भूमिका

जैसा कि प्रारंभ में कहा गया है, संयुक्त राष्ट्र की स्थापना अंतर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा के लिए की गई थी। इस परिपेक्ष्य में भारत का विश्वास है कि संयुक्त राष्ट्र को बल प्रयोग के बजाय विवादों के शांतिपूर्ण ढंग से निबटाने पर ज़ोर देना चाहिए। 1950 और 1960 के दशकों में विश्व के अनेक भागों में ऐसे कई विवाद उठ खड़े हुए थे। भारत ने संयुक्त राष्ट्र के तत्वाधान में आयोजित शांति बहाली करने के लिए गंभीर स्थितियों को आसान बनाने में मुख्य भूमिका निभाई है। हालाँकि शांति बहाली का उल्लेख 'संयुक्त राष्ट्र घोषणा पत्र' में नहीं है किंतु समय के अंतराल में संयुक्त राष्ट्र द्वारा विवादों को शांतिपूर्ण ढंग से सुलझाने की प्रक्रिया का क्रमिक विकास हुआ है । राष्ट्र संघ नियंत्रित बलों को राज्यों के बीच अथवा राज्यों के समुदायों के मध्य विवादों को नियंत्रित करने और सुलझाने के लिए भेजा जाता है। अब तक संयुक्त राष्ट्र द्वारा लगभग चालीस शांति स्थापना संबंधी कारवाई की जा चुकी हैं।

भारतीय सैन्य टुकड़ियों ने कुछ बहुत ही कठिन कारवाईयों में हिस्सा लिया है और संयुक्त राष्ट्र की सेवा करते हुए अनेक हताहत भी हुए हैं। भारतीय सेना की उत्कृष्ट सेवा की विश्वव्यापी सराहना हुई है। भारत ने पुनर्स्थापन कारवाईयों में चार महाद्विपों में हिस्सा लिया है। इसका सबसे महत्त्वपूर्ण योगदान एशिया और अफ्रीका में शांति और स्थायित्व स्थापित करने में रहा है। लंबी अवधि तक इसने बड़ी टुकड़ी के साथ अपनी प्रतिबद्धता कायम रख कर अद्भुत क्षमता का प्रदर्शन किया है। संयुक्त राष्ट्र को सैनिक टुकड़ियाँ प्रदान करने वाले देशों में भारत का दूसरा स्थान है। भारत ने सेना का एक पूरा ब्रिगेड संयुक्त राष्ट्र के 'प्रतीक्षारत व्यवस्था' को समर्पित किया हुआ है।

भारत ने कोरिया में बीमार और घायलों की निकासी के लिए अपनी अर्द्धचिकित्सक टुकड़ी उपलब्ध कराई। 1953 में कोरिया में युद्ध विराम की घोषणा के बाद भारत को 'तटस्थ राष्ट्रों के प्रत्यावर्तन आयोग' का अध्यक्ष नियुक्त किया गया। संयुक्त राष्ट्र महा सभा द्वारा प्राधिकृत भारतीय सेना के एक ब्रिगेड ने कोरिया की सैनिक कारवाई में भी हिस्सा लिया।

भारत ने मध्य पूर्व की शांति स्थापना में भी योगदान दिया। 1956 में मिस्र और इज़राईल के बीच हिंसात्मक घटनाओं की समाप्ति के बाद वहाँ संयुक्त राष्ट्र आपात् कालीन बल तैनात किया गया। इस बल का अधिकांश भाग भारत की पैदल सेना बटालियन का था। 1956 से 1967 तक अर्थात् लगभग 11 वर्ष तक 12,000 से अधिक भारतीय सैनिक संयुक्त राष्ट्र के इस आपातकालीन बल में थे।

इंदो-चाइना के लिए जेनेवा समझौते के पश्चात् एक 'अंतर्राष्ट्रीय नियंत्रण आयोग' की स्थापना 1954 में हुई। भारत इस आयोग का अध्यक्ष था जिसने वियतनाम, लाओस, कंबोडिया और फ्रांस के बीच युद्ध-विराम संधि को लागू किया। 1970 में अंतर्राष्ट्रीय नियंत्रण आयोग के भंग होने तक भारत ने इसे एक पूरी पैदल सेना बटालियन और सहायता कर्मचारी प्रदान किए।

संयुक्त राष्ट्र के समक्ष एक बहुत ही गंभीर संकट उस समय आया जब 1960 में कांगो में सरकार और अलगाववादी शक्तियों के बीच युद्ध छिड़ गया। कांगों में संयुक्त राष्ट्र की कारवाई कई दृष्टिकोणों ने अद्भुत थी। इस कारवाई में बहुत अधिक जानें गईं। साथ ही पहली बार ऐसा हुआ कि संयुक्त राष्ट्र ने एक ऐसी कारवाई की थी जहाँ विवाद दो देशों के बीच न होकर देश के आंतरिक मामले को लेकर था। इस कारवाई ने कांगो की राष्ट्रीय एकता और प्रादेशिक अखंडता को बनाए रखा। अपने अनुशासन, आत्मसंयम और मानवीय सरोकार की दृष्टि से भारतीय सैनिकों का प्रदर्शन विशिष्ट था।

1960 में यमन में पर्यवेक्षक दल के लिए भारतीय सेना ने फोर्स कमांडर और पर्यवेक्षक प्रदान किए। भारत ने साइप्रस में भी संयुक्त राष्ट्र कारवाई में भाग लिया। संयुक्त राष्ट्र ने ईरान-ईराक सीमा पर स्थिति पर नज़र रखने के लिए एक सैन्यदल का गठन किया था। खाड़ी युद्ध के पश्चात् संयुक्त राष्ट्र ने एक इराक-कुवैत पर्यवेक्षक दल का गठन किया। नामीबिया में भी संयुक्त राष्ट्र कारवाई उसकी महत्त्वपूर्ण सफल गाथाओं में से एक है। इस कारवाई में भी फोर्स कमांडर एक भारतीय अधिकारी था। नामीबिया में विदेशी सेना की निर्बाध वापसी, चुनाव और तत्पश्चात् सरकार को सत्ता सौंपने के लिए भारतीय सैनिक पर्यवेक्षक उत्तरदायी थे। मोजांबिक में संयुक्त राष्ट्र ने शांति स्थापना और चुनाव कराने में सहायता की। यहाँ भी भारत ने अधिकारियों का एक बड़ा जत्था, स्वतंत्र मुख्यालय और अभियंता-गण प्रदान किए। यह कारवाई भी सफलतापूर्वक समाप्त हुई।

वे देश, जो संयुक्त राष्ट्र शांति स्थापना कारवाई में हिस्सा लेते हैं, उन्हें न केवल सैनिक विशेषज्ञता प्रदान करने में सक्षम होना चाहिए बल्कि उन्हें राजनीतिक रूप से भी स्वीकार्य होना चाहिए। भारत के संवेदनशील शांति संबंधी कारवाई का व्यापक क्षेत्र विश्व के सभी भागों में उसकी राजनीतिक छवि का प्रमाण है। भारत ने संयुवत राष्ट्र के शांति संबंधी प्रयासों में अपने जवानों का जीवन किसी राष्ट्रीय लाभ के लिए नहीं, बल्कि इस विश्व संगठन जो अंतर्राष्ट्रीय शांति एवं सुरक्षा कायम करने और सुदृढ़ करने हेतु, ख़तरे में डाला था। इसलिए भारत ने शांति स्थापना की कारवाई में न केवल अपनी सशस्त्र सेना ही प्रदान की है बल्कि संयुक्त राष्ट्र में संधिवार्ता और कूटनीति की तकनीक में भी दक्षता प्राप्त की है। भारत का योगदान इतना बृहत् रहा है कि एक भूतपूर्व संयुक्त राष्ट्र महासचिव डैग हैमर्शोल्ड ने एक बार कहा था कि संयुक्त राष्ट्र किसी भी विवाद की कल्पना नहीं कर सकता जिसे भारत जैसे देशों के रचनात्मक सहयोग के बिना सुलझाया जा सके।

अफ्रीकी-एशियाई एकता

संयुक्त राष्ट्र की स्थापना के तुरंत बाद यह स्पष्ट हो गया कि इसे विभिन्न देशों तथा देश-समूहों के विविध विषयों एवं हितों का सामना करना पड़ेगा। इसकी सदस्यता भी दिन-प्रतिदिन बढ़ती जा रही थी। ऐसी परिस्थिति में संयुक्त राष्ट्र के भीतर कुछ अनौपचारिक गुटों का भी आविर्भाव हुआ। इन समूहों का गठन क्षेत्रीय, वैचारिक, व्यावहारिक तथा अन्य बातों को ध्यान में रखकर किया गया। जैसा कि हम अध्ययन कर चुके हैं, स्वतंत्रता प्राप्ति के पहले भी भारतीय नेता नवोदित स्वतंत्र अफ्रीकी-एशियाई देशों के बीच एकता पर ज़ोर दे रहे थे। इसी संदर्भ में मार्च 1947 में भारत ने नई दिल्ली में एशियाई क्षेत्रीय सम्मेलन का आयोजन किया था। उसके बाद भारत ने बाडुंग सम्मेलन के आयोजन की अगवाई की जिसके परिणामस्वरूप गुटनिरपेक्ष आंदोलन का जन्म हुआ।

संयुक्त राष्ट्र के अंतर्गत भारत एक अनौपचारिक अफ्रिकी-एशियाई गुट संगठित करने में अग्रणी हुआ

और संयुक्त राष्ट्र के विभिन्न मंचों पर इस गुट के विचारों को प्रस्तुत करता रहा है। प्रारंभिक वर्षों में कुछ नव स्वतंत्र अफ्रीकी-एशियाई देशों की संयुक्त राष्ट्र की सदस्यता प्राप्ति के प्रयास को एक या दूसरी महान शक्ति द्वारा रोक दिया गया था। भारत ने उनकी सदस्यता के विषय को केवल समर्थन ही नहीं दिया बल्कि उसकी सक्रिय रूप से वकालत भी की। इसके फलस्वरूप 16 देशों को संयुक्त राष्ट्र की सदस्यता प्राप्त हुई। 1960 के दशक तक अधिकांश उपनिवेशों को स्वतंत्रता मिल गई थी। एक या दूसरी महान शक्ति द्वारा उन सभी देशों पर किसी एक गुट में शामिल होने के लिए दबाव डाला जा रहा था। उपनिवेशों के विकास के लिए सहायता की आवश्यकताओं की अत्यधिक माँग को किसी विशेष शक्ति के समर्थन या विरोध के साथ जोड़ा जा रहा था। ऐसी स्थिति में भारत ने मिस्र, युगोस्लाविया, इंडोनेशिया इत्यादि के साथ मिलकर नव स्वतंत्र अफ्रिकी-एशियाई देशों के लिए गुटनिरपेक्षता के स्वप्न को प्रस्तुत किया और उन्होंने संयुक्त राष्ट्र में स्वतंत्रता और विकास संबंधी मुद्दों पर अपने विचारों पर ज़ोर देने के लिए गुटनिरपेक्ष आंदोलन के रूप में काम किया।

भारत ने 77 का समूह और 15 का समूह के गठन में एक सक्रिय भूमिका अदा की है, तथा विकासशील अफ्रीकी-एशियाई देशों के हितों की रक्षा करने एवं उनको आगे बढ़ाने के लिए इन गुटों की गतिविधियों में नेतृत्व की भूमिका निभाई है। हाल के वर्षो में अफ्रीकी और एशियाई वर्गों ने विभिन्न विषयों पर अलग-अलग मिलना और काम करना शुरू कर दिया है। कुछ विषयों पर वे अभी भी साथ रहे हैं। भूमंडलीकरण के संदर्भ में भी ये देश विकसित औद्योगिक देशों के साथ द्विपक्षीय समझौता चाहते हैं। लेकिन यह स्पष्ट होता जा रहा है कि भूमंडलीकरण की विभिन्न प्रक्रियाओं को, वर्तमान समय में, विकसित देशों के द्वारा अपनी आर्थिक और राजनीतिक हितों की दिशा में मोड़ा जा रहा है। जुलाई 2002 में दोहा में आयोजित विश्व व्यापार संगठन वार्ता में विकासशील और विकसित देशों के बीच विचारों की भिन्नता और भी स्पष्ट हो गई है। यही स्थिति संयुक्त राष्ट्र के लोकतंत्रीकरण और उसके सुधार के विषय में भी है। इसीलिए अफ्रीकी-एशियाई एकता और संयुक्त राष्ट्र में उनकी सामूहिक अभिव्यक्ति महत्त्वपूर्ण है। भारत इस बात को समझने के साथ एक नेता के रूप में अपनी सर्वमान्य भूमिका को भी समझता है।

सुधार प्रक्रिया और संयुक्त राष्ट्रसंघ

द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात् संयुक्त राष्ट्र की स्थापना के समय इसके 51 संस्थापक सदस्यों में अधिकांशतः यूरोप, उत्तरी अमेरिका और दूसरे स्वतंत्र देश थे। उस समय राष्ट्र संघ का मुख्य ध्येय शांति बनाए रखना, सामूहिक सुरक्षा और ऐसी स्थितियों को रोकना था जो विध्वंसकारी विश्वयुद्ध को जन्म देती हैं। इनके अलावा संयुक्त राष्ट्र को उपनिवेशवाद तथा रंग, धर्म, क्षेत्र आदि पर आधारित भेदभाव को खत्म करने आदि परिस्थितियों का भी सामना करना था। जैसा कि सामान्यतया देखा जाता है कि प्राथमिक रूप से संयुक्त राष्ट्र विकसित स्वतंत्र देशों का संगठन था। परंतु समय के अंतराल में अनौपनिवेशवाद के फलस्वरूप नवोदित देशों के कारण संयुक्त राष्ट्र की सदस्यता बढ़ती गई। वर्तमान में इसकी संख्या 191 है। संयुक्त राष्ट्र की सदस्यता प्राप्त करने वाले अंतिम देश स्विट्ज़रलैंड और पूर्वी तिमोर हैं। नए अविकसित, गरीब और सदियों से सताए देशों के संयुक्त राष्ट्र में शामिल होने से नई समस्याएँ, चुनौतियाँ और आकांक्षाएँ सामने आई हैं। इसलिए यह महसूस किया जा रहा है कि संयुक्त राष्ट्र की कार्यप्रणाली में सुधार की आवश्यकता है।

यहाँ एक माँग यह भी है कि संयुक्त राष्ट्र को अपेक्षाकृत अधिक लोकतंत्रीय होना चाहिए। आज की भूमंडलीय आर्थिक विकास की चुनौतियों और नई राजनीतिक वास्तविकताओं और चुनौतियों के परिप्रेक्ष्य में संयुक्त राष्ट्र को सभी लोगों और सभी देशों के मंच के रूप में कार्य करना चाहिए। इसे विश्व के विभिन्न देशों की विविधताओं एवं उभरती आकांक्षाओं का अधिक प्रतिनिधित्व करना चाहिए। सुधार प्रक्रियाएँ किसी भी संगठन का अभिन्न अंग होती हैं, जिससे कि बदलते परिवेश में उद्देश्यों की पूर्ति हो सके। संयुक्त राष्ट्र भी इसका अपवाद नहीं है।

'संयुक्त राष्ट्र घोषणा पत्र' में कार्यरत विभिन्न अवयवों सहित एक सुदृढ़ और संशोधित संयुक्त राष्ट्र के लिए भारत अपना समर्थन देता है। विविध क्षेत्र के विकास की दिशा में संयुक्त राष्ट्र की बढ़ती हुई भूमिका में भी भारत उसको सहयोग देता है। भारत का यह दृढ़ विश्वास है कि यह विकास संयुक्त राष्ट्र के कार्यक्रमों की सूची के अनुरूप होना चाहिए जो कि अंतर्राष्ट्रीय शांति और सुरक्षा कायम रखने की अनिवार्य शर्त है।

भारत ने संयुक्त राष्ट्र के विकास कार्यक्रम के गठन, उसके आर्थिक कार्यक्रम की स्थापना और उसके सामाजिक-आर्थिक क्षेत्र के उत्तरदायित्वों के निर्वहन में सक्रिय रूप से समर्थन दिया है। भारत ने 90 के दशक के मध्य में संयुक्त राष्ट्र की वित्तीय स्थिति पर विचारार्थ उसके महासचिव द्वारा गठित 'उच्चस्तरीय विशेषज्ञ समिति' में भी प्रतिनिधित्व किया है। इसने 'शांति और विकास कार्यसूची' की परिचर्चा में एक रचनात्मक भूमिका निभाई। संयुक्त राष्ट्र को सुदृढ़ बनाने के लिए गठित कार्यदल का भी भारत एक सह-अध्यक्ष है।

संयुक्त राष्ट्र के महासचिव कोफी अन्नान के सुधार प्रस्तावों का भी भारत समर्थक रहा है। इनमें से कुछ प्रस्तावों पर सहमति हो गई है और लागू भी हो गए है, अन्य कुछ पर चर्चा चल रही है। इनमें से एक महत्वपूर्ण प्रस्ताव मिलीनियम एसेंबली आयोजित करने का है। भारत का यह मानना है कि इस मिलीनियम एसेम्बली को विकास, सहयोग, निरस्त्रीकरण इत्यादि के लक्ष्यों को पहचानना चाहिए और इन चुनौतियों से प्रभावी ढंग से निबटने के लिए विकासशील देशों को आवश्यक संसाधन प्रदान करने चाहिए।

संयुक्त राष्ट्र की संपूर्ण कार्यप्रणाली में कार्यक्षमता बढ़ाने, पुनरावृत्ति रोकने और नौकरशाही के न्यूनतम प्रयोग जैसे विषयों को लेकर भारत चिंतित है। यद्यपि इन लक्ष्यों को प्राप्त करने के प्रयासों को तीव्र करने की आवश्यकता है तथापि भारत का मानना है कि सदस्य देशों को बिना किसी शर्त के पूर्णरूप से और समय पर अपनी सहयोग राशि देनी चाहिए। भुगतान में विलंब होने से संयुक्त राष्ट्र प्रणाली में कई बार अभूतपूर्व वित्तीय संकट उत्पन्न हो गया है। वित्तीय सुधार इस विश्व संगठन के भविष्य की सफलता की कुंजी है, क्योंकि पर्याप्त साधनों के अभाव में संयुक्त राष्ट्र की गतिविधियाँ और भूमिका बाधित होंगी।

विश्वव्यापी मंच के रूप में संयुक्त राष्ट्र को सभी व्यक्तियों, समाज और देशों की गरिमा के लिए पारदर्शिता, गैर-भेदभाव, मतैक्य और समान आदर को अपना मार्गदर्शक सिद्धांत मानना चाहिए। विश्व व्यापार, पर्यावरण और विकास, विश्वव्यापी ऋण समस्या का समाधान अथवा विश्व समुदाय के सबसे गरीब सदस्यों को आर्थिक सहायता आदि कुछ ऐसे मूल्य हैं जिन्हें नई विश्वव्यवस्था की कसौटी पर खरा उतरना चाहिए।

संयुक्त राष्ट्र सुधार कार्यसूची में एक महत्वपूर्ण मुद्दा संयुक्त राष्ट्र सुरक्षा परिषद् से संबंधित है। सुरक्षा परिषद् का गठन अधिकांशतया अपरिवर्तित है वहीं संयुक्त राष्ट्र महा सभा की सदस्यता में पर्याप्त बढ़ोत्तरी हुई है। इसने सुरक्षा परिषद् के प्रतिनिधिक स्वरूप की उपेक्षा की है। इसलिए सुरक्षा परिषद् के

विस्तार की सतत् माँग चली आ रही है। इस सुझाव का विरोध भी है। विरोधियों का मत है कि यदि संयुक्त राष्ट्र को विश्व शांति सुनिश्चित करने में प्रभावकारी भूमिका निभानी है तो सुरक्षा परिषद् को निर्विघ्न रूप से काम करने देना चाहिए। निषेधाधिकार शक्ति वाले स्थायी सदस्यों की इस पर सहिमति के बिना यह संभव नहीं है। स्थायी सदस्यों की संख्या में वृद्धि, सहमति को और भी अधिक जटिल बना देगी। सुरक्षा परिषद् के विस्तार के पक्ष में यह तर्क है कि संयुक्त राष्ट्र की भूमिका तब तक सशक्त नहीं हो सकती जब तक यह कुछ देशों, चाहे वे कितने भी शक्तिवान क्यों न हों, के हाथों का यंत्र मात्र न बन कर, सभी देशों के हितों पर ध्यान दें।

भारत का मत है कि विश्वशांति की स्थापना में संयुक्त राष्ट्र की भूमिका सशक्त करने के लिए सुरक्षा परिषद् का पुनर्गठन कुछ इस प्रकार हो कि एक ओर इसका व्यापक प्रतिनिधिक स्वरूप उजागर हो और दूसरी ओर इसमें बदली हुई परिस्थितियाँ परिलक्षित हों।

1965 में सुरक्षा परिषद् की सदस्यता 11 से बढ़ाकर 15 कर दी गई। स्थायी सदस्यों की संख्या में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। तब से परिषद् का आकार यथावत् है। संयुक्त राष्ट्र के सदस्य देशों की संख्या में वृद्धि से अधिक महत्त्वपूर्ण महा सभा के गठन में बदलाव लाना है। वर्तमान में महा सभा में भारी बहुमत अफ्रीका, एशिया और लैटिन अमेरिका के विकासशील देशों का है। बहुधा ये देश परिषद् की कारवाई के निशाने पर होते हैं। सुरक्षा परिषद् (विशेषत: स्थायी सदस्यों की श्रेणी) का वर्तमान गठन औद्योगिक रूप से विकसित देशों के पक्ष में है। इस असंतुलन को सही करने के लिए आवश्यक है कि परिषद् का विस्तार करके विकासशील देशों का प्रतिनिधित्व स्थायी और अस्थायी दोनों श्रेणियों में सदस्यता के रूप में बढ़ाया जाए।

भारत का दृढ़ मत है कि स्थायी सदस्यों की श्रेणी का विस्तार पारदर्शी विचार-विमर्श पर आधारित हो। परिषद् की सदस्य संख्या बढ़ाने और उसमें उचित प्रतिनिधित्व संबंधित भारत का प्रस्ताव महा सभा में दिसंबर, 1992 में पारित हुआ। 1993 के अंत तक अमेरिका अनिच्छुक स्थिति में, दो उभरती हुई आर्थिक शक्तियों जर्मनी और जापान को स्थायी सदस्यता देने के लिए तैयार हुआ। किंतु भारत, ब्राजील और नाइजीरिया के भी काफी समर्थक हैं। अभी तक किसी भी देश को स्थायी सदस्य का दर्ज़ा नहीं दिया गया है। भारत ने हमेशा सदस्यता के रूप में एक सार्वभौमिक संयुक्त राष्ट्र में अपनी आस्था व्यक्त की है। इस दिशा में दूसरा सुझाव यह है कि निषेधाधिकार की शक्ति को समाप्त कर दिया जाना चाहिए। भारत इस प्रस्ताव के भी पक्ष में है। सुरक्षा परिषद् के विस्तार पर भारत का रवैया सिद्धांतों पर आधारित है न कि अपने को स्थायी सदस्यता के लिए उम्मीदवार के रूप में प्रस्तुत करने के उद्देश्य से।

संयुक्त राष्ट्र में भारत की भूमिका की उपरोक्त विवेचना से यह स्पष्ट है कि भारत प्रारंभ से ही संयुक्त राष्ट्र के सभी क्षेत्रों और गतिविधियों में सक्रिय भूमिका अदा करता रहा है। कोरिया से कांगो तक भारत ने कई विषम परिस्थितियों के समाधान में मुख्य भूमिका निभाई है। मध्यस्थता और नियंत्रण संबंधी गतिविधियों में भाग लेकर अनेक प्रकार से भारत ने अपनी छवि ऐसी बनाई है जो अधिकांश ताकतवर देशों की छवि से बढ़कर है। भारत ने एक शक्ति गुट द्वारा दूसरे शक्ति गुट के विरुद्ध संयुक्त राष्ट्र के मंच के प्रयोग किए जाने का विरोध किया है क्योंकि इससे विश्वसंस्था के अस्तित्व को ख़तरा था। आवश्यकता पड़ने पर संयुक्त राष्ट्र के बुलावे पर भारत अपनी सर्वश्रेष्ठ क्षमता के साथ बढ़-चढ़ कर आगे आया है। भारत का हमेशा से यह विश्वास रहा है कि अगर विश्व में ऐसी व्यवस्था लानी है, जो

विवादों को कम करे और अंतर्राष्ट्रीय न्याय को बढ़ावा दे सके तो वह मात्र संयुक्त राष्ट्र द्वारा पुनर्गठन प्रयासों में निहित है। इसके साथ-साथ भारत का यह भी दृढ़ विश्वास है कि बदलती हुई स्थिति एवं परिस्थितियों में संयुक्त राष्ट्र में सुधारों की आवश्यकता है और ये सुधार अविलंब और जनसहमति से होने चाहिए।

अभ्यास

1. उन मुख्य उद्देश्यों का वर्णन कीजिए जिन पर संयुक्त राष्ट्र आधारित है। कहाँ तक उनकी प्राप्ति हो सकी है?
2. संयुक्त राष्ट्र में भारत की भूमिका का परीक्षण कीजिए।
3. शांति स्थापना कारवाई से आप क्या समझते हैं? उसमें भारत की भूमिका का वर्णन कीजिए।
4. सुरक्षा परिषद् में सुधारों की माँग क्यों की जा रही है? किस तरह के सुधारों का सुझाव दिया जा रहा है? वर्णन कीजिए।
5. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   - (i) निषेधाधिकार
   - (ii) अफ्रीकी-एशियाई एकता
   - (iii) सुरक्षा परिषद्
   - (iv) संयुक्त राष्ट्र महासचिव
   - (v) अंतर्राष्ट्रीय न्यायालय

अध्याय 20

भारत और दक्षिण एशियाई क्षेत्रीय सहयोग संघ (दक्षेस)

'दक्षिण एशियाई क्षेत्रीय सहयोग संघ' दक्षिण एशिया के सात देशों का संगठन है – भूटान, भारत, मालदीव, नेपाल, पाकिस्तान, बांग्लादेश और श्रीलंका। इसकी स्थापना आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, तकनीकी और वैज्ञानिक क्षेत्रों में सक्रिय सहयोग और पारस्परिक सहायता द्वारा इस क्षेत्र के लोगों के कल्याण को बढ़ावा देने के लिए 8 दिसंबर 1985 को हुई थी। अपेक्षाकृत एक साधारण शुरुआत करके दक्षेस के सदस्य-देश समान हित के नए क्षेत्रों को शामिल करते हुए क्रमश: आपसी सहयोग का विस्तार करते रहे हैं। इस क्षेत्र का सबसे बड़ा और सबसे बड़ी आबादी वाला देश होने के नाते, भारत दक्षेस की गतिविधियों में एक महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाता आ रहा है और सहयोग एवं विकास के लिए आवश्यक निर्देश देने का इच्छुक है। भारत का स्थान प्रमुख होने के कारण क्षेत्र के कुछ देश इसे कभी-कभी शंका की दृष्टि से देखते हैं। हालाँकि भारत दक्षेस सहयोग को पड़ोसी देशों के साथ अपने द्विपक्षीय संबंध में संपूरक के रूप में महत्त्व देता है। दक्षेस के साथ भारत का संबंध एवं उसमें भारत की भूमिका को समझने के लिए दक्षेस की स्थापना, रूपरेखा और संगठन के लक्ष्यों को समझना आवश्यक है।

'दक्षिण एशियाई क्षेत्रीय सहयोग संघ' (दक्षेस) की स्थापना

द्वितीय विश्व युद्ध की समाप्ति के बाद आर्थिक सहयोग और सुरक्षा के उद्देश्यों से क्षेत्रीय सहयोग के गठन की प्रक्रिया की शुरुआत हुई। यह आंदोलन यूरोप से शुरू होकर सारी दुनिया में फैल गया। क्षेत्रीय आर्थिक समूहीकरण का विस्तार मुख्यत: अंतर्राष्ट्रीय व्यापार की बाधाओं को दूर करने और संसाधनों के बेहतर आबंटन के लिए हुआ था। स्वतंत्र देशों के बीच पारस्परिक निर्भरता के प्रति बढ़ती जागरूकता तथा यह एहसास कि उनका व्यक्तिगत हित समान परिस्थितियों वाले देशों के साथ जुड़ा है जिसने क्षेत्रीय सहयोग की प्रक्रिया को प्रोत्साहित किया है।

विकासशील देशों में क्षेत्रीय सहयोग संगठनों का कार्य काफी देर से शुरू हुआ। यह 1950 के दशक के अंत में मध्य और लैटिन अमेरिका में सहयोग योजनाओं के साथ प्रारंभ हुआ। जहाँ तक एशिया का सवाल है इसकी शुरुआत 'दक्षिण-पूर्व एशियाई देशों के संघ' के आविर्भाव से 1976 में हुई। इसके सदस्य देश थे : ब्रुनेई, इंडोनेशिया, मलेशिया, फिलीपिंस, सिंगापुर, थाइलैंड तथा कंबोडिया। पाकिस्तान, तुर्की और इरान ने भी

'विकास के लिए क्षेत्रीय सहयोग' नाम से एक संस्था स्थापित की। 'बैंगकॉक समझौते' के नाम से बांग्लादेश, भारत, लाओस, फिलिपिंस, कोरिया गणराज्य, श्रीलंका और थाइलैंड ने जुलाई 1975 में एक समझौते पर हस्ताक्षर किए, जिसका सरोकार *अधिमानिक व्यापारिक व्यवस्था* से था।

दक्षिण एशिया में, यद्यपि देशों के बीच उनके सामाजिक, जातीय, सांस्कृतिक और ऐतिहासिक परंपराओं से जुड़े हुए कई समान मूल्य थे तथा उनके समक्ष तेज़ी से विकास की समान चुनौती थी, किंतु प्रारंभ में उनमें आपसी विश्वास की कमी थी। इसके कई कारण थे जैसे — देशों के अलग-अलग सुरक्षा हित, विविध राजनीतिक संस्कृतियाँ, भारत-पाक विवाद और इस क्षेत्र में भारत की विशिष्ट स्थिति। 1970 के दशक के अंतिम वर्षों में बांग्लादेश के तत्कालीन राष्ट्रपति स्वर्गीय जियाउर्रहमान ने यह विचार दिया कि दक्षिण एशिया के सातों देश क्षेत्र की भयंकर आर्थिक समस्याओं को सुधारने के लिए एक सहकारी व्यवस्था स्थापित करें। इस प्रक्रिया की शुरूआत 'दक्षिण एशिया क्षेत्रीय सहयोग पर बांग्लादेश कारवाई पत्र' नामक दस्तावेज़ से हुई जिसमें सहयोग के ग्यारह व्यापक क्षेत्रों की चर्चा की गई थी : दूरसंचार, मौसम विभाग, परिवहन, जहाजरानी, पर्यटन, कृषि अनुसंधान, संयुक्त परियोजनाएँ, बाज़ार को प्रोत्साहन, वैज्ञानिक और तकनीकी सहयोग एवं शैक्षणिक तथा सांस्कृतिक सहयोग। परिपत्र में यह आशा व्यक्त की गई कि सहयोग का उद्देश्य संयुक्त राष्ट्र और गुटनिरपेक्षता के सिद्धांतों का पालन करते हुए क्षेत्र में शांति एवं स्थायित्व को बढ़ावा देना, प्रत्येक देश की संप्रभुता का सम्मान करना, एक दूसरे के आंतरिक मामले में हस्तक्षेप एवं बलप्रयोग न करना और विवादों के शांतिपूर्ण निबटारे जैसे सिद्धांतों का आदर करना है।

इस क्षेत्र के सात देशों के बीच विभिन्न स्तरों पर बैठकों और अध्ययनों के बाद मार्च 1983 में यह तय किया गया कि विदेश मंत्रियों की बैठक दिल्ली में बुलाई जाए। दिल्ली की बैठक में सात देशों के विदेश मंत्रियों ने दक्षिण एशियाई क्षेत्रीय सहयोग के समझौते पर हस्ताक्षर किए। घोषणा में कहा गया कि दक्षिण एशिया में क्षेत्रीय सहयोग लाभदायक, वांछनीय एवं आवश्यक है तथा इससे क्षेत्र के लोगों के कल्याण को बढ़ावा और जीवन स्तर को ऊँचा उठाने में मदद मिलेगी। अंतत: *राज्याध्यक्षों का प्रथम शिखर सम्मेलन* ढाका में आयोजित हुआ। इसमे 8 दिसंबर 1985 को दक्षेस का घोषणा पत्र अपनाया गया। इस तरह दक्षिण एशियाई क्षेत्रीय सहयोग संघ (दक्षेस) की स्थापना हुई। इस संघ के विकास में भारत ने व्यापक भूमिका निभाई।

फरवरी, 1987 में एक महासचिव और चार निदेशकों समेत दक्षेस सचिवालय अस्तित्व में आया। दक्षेस का संगठन चार-स्तरीय है। सबसे निचले स्तर पर विशेषज्ञों और अधिकारियों की तकनीकी समितियाँ हैं जिनका काम कार्य योजना तैयार करना और गोष्ठी एवं कार्यशाला आयोजित करना है। उससे ऊपर विदेश-सचिवों की स्थायी समिति होती है जो तकनीकी समितियों के सुझावों का पुनरावलोकन और समन्वय करती है। इसकी बैठक साल में कम-से-कम एक बार होती है। उससे ऊपर विदेश मंत्रियों का अधिवेशन भी साल में कम-से-कम एक बार स्थायी समिति के सुझावों के राजनीतिक अनुमोदन के लिए होता है। सबसे ऊपर शिखर सम्मेलन है, जो दक्षेस को राजनीतिक महत्त्व प्रदान करने के लिए प्रतिवर्ष आयोजित किया जाता है। दक्षेस सचिवालय की स्थापना नेपाल की राजधानी काठमांडु में की गई है।

दक्षेस के उद्देश्य

संगठन के उद्देश्य के रूप में दक्षेस घोषणा पत्र में निम्नलिखित बातों की चर्चा की गई है :

(i) दक्षिण ऐशियाई देशों के लोगों के कल्याण को बढ़ावा देना एवं उनका जीवन-स्तर ऊँचा उठाना;
(ii) आर्थिक उन्नति, सामाजिक प्रगति और सांस्कृतिक विकास की गति तेज़ करना;
(iii) सामूहिक आत्म-निर्भरता को बढ़ावा देना और मज़बूत करना;
(iv) आपसी विश्वास, समझ और एक दूसरे की समस्याओं के प्रति सहानुभूति रखना;
(v) आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, तकनीकी एवं वैज्ञानिक क्षेत्रों में आपसी सहायता को बढ़ावा देना;
(vi) अन्य विकासशील देशों के साथ सहयोग को मज़बूत करना;
(vii) अंतर्राष्ट्रीय मंचों पर आपसी सहयोग को मज़बूत करना;
(viii) अन्य क्षेत्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय, संगठनों के साथ सहयोग करना।

दक्षेस घोषणा पत्र के अनुसार, संगठन के कार्य सिद्धांत निम्नलिखित हैं :

(i) दक्षेस के माध्यम से क्षेत्रीय सहयोग के आधार बिंदु होंगे — संप्रभुता के सिद्धांत के लिए पारस्परिक सम्मान, समानता, क्षेत्रीय अखंडता, राजनीतिक स्वतंत्रता, दूसरे देशों के आंतरिक मामलों में अहस्तक्षेप तथा पारस्परिक लाभ;
(ii) ऐसा सहयोग द्विपक्षीय और बहुपक्षीय सहयोग का प्रतिस्थापन नहीं बल्कि उनका संपूरक होगा; और
(iii) ऐसा सहयोग द्विपक्षीय और बहुपक्षीय दायित्व से असंगत नहीं होगा।

दक्षेस के उद्घोषित उद्देश्यों और सिद्धांतों से स्पष्ट है कि यह द्विपक्षीय या बहुपक्षीय दायित्वों में हस्तक्षेप किए बिना, एवं सदस्य देशों की समानता और स्वतंत्रता एवं क्षेत्रीय अखंडता का हनन किए बिना, क्षेत्रीय सहयोग पर बल देता है। यह बात ध्यान देने योग्य है कि दक्षेस केवल विकास एवं कल्याण में सहयोग करने वाला संगठन है। यह कोई रणनैतिक, प्रतिरक्षात्मक या सैनिक संधि नहीं है। इसके संस्थापक दक्षेस को राजनीतिक मुद्दों से परे रखना चाहते थे। इसलिए घोषणा पत्र में इस बात का समावेश किया गया था कि दक्षेस मंचों पर द्विपक्षीय मुद्दे या विवाद न तो उठाए जाएँगे और न ही उन पर बहस होगी। इसके बावजूद दो या अधिक देशों के बीच विवाद या राजनीतिक मत भिन्नता के मुद्दे समय-समय पर दक्षेस की बैठकों में उछालने का प्रयास किया गया है। वे लोग जो दक्षेस में इन मुद्दों को लाने के पक्ष में हैं, उनका कहना है कि इससे बेहतर क्षेत्रीय विश्वास और समझ पैदा होगी। भारत कोई भी द्विपक्षीय और विवादास्पद राजनीतिक विषय दक्षेस का बैठकों में लाने का कट्टर विरोधी है। हालाँकि दक्षेस की बैठकें अनौपचारिक राजनीतिक विचार-विमर्श के अवसर प्रदान करती हैं। स्वभाविक है कि ऐसे अनौपचारिक विचार-विमर्श बिना किसी रूपरेखा के होते हैं। शिखर सम्मेलनों में दक्षेस नेताओं को पारस्परिक मामलों पर, अनौपचारिक विचार-विमर्श का भी अवसर मिल जाता है। किंतु, राजनीतिक मुद्दों पर संगठन की कार्य सूची के विस्तार के संबंध में सदस्य देशों के मध्य मतभेद हैं। इसके अतिरिक्त सुरक्षा से संबंधित परस्पर विरोधी समझ तथा कुछ देशों के बीच जारी संघर्ष की स्थिति भी संगठन के कार्य में गंभीर समस्याएँ पैदा करती हैं। फिर भी अपने दो दशक के अस्तित्व में, दक्षेस ने क्षेत्रीय नेताओं को नियमित अंतराल पर मिल बैठने का और विकास गतिविधियों में कुछ

सहयोग हासिल करने का अवसर प्रदान किया है। अब हम कुछ ऐसे ही मुद्दों पर नजर डालेंगे।

दक्षेस के कार्य और भारत

जैसा कि हम बता चुके हैं, दक्षेस की स्थापना मोटेतौर पर कृषि, ग्रामीण विकास, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी, संस्कृति, स्वास्थ्य, जनसंख्या नियंत्रण, नशीले पदार्थों की रोकथाम और आतंकवाद निवारण के क्षेत्र में सहयोग के लिए हुई थी। एक मामूली शुरूआत से, दक्षेस के सदस्य-देशों ने क्रमश: समान हित के नए क्षेत्रों में सहयोग को बढ़ावा देने की परिधि का विस्तार किया है।

प्रारंभ में दक्षेस ने बुनियादी तौर पर सामान्य आधार तैयार करने के उद्देश्य से तकनीकी सहयोग पर ज़ोर दिया। दक्षेस के अंतर्गत ग्यारह तकनीकी समितियों का गठन किया गया जिनमें कृषि, दूर संचार, शिक्षा, संस्कृति एवं खेलकूद, पर्यावरण और मौसम शास्त्र स्वास्थ्य एवं जनसंख्या संबंधी गतिविधियाँ नशीली दवाओं के अवैध व्यापार और उसके दुरुपयोग पर रोक, ग्रामीण विकास, विज्ञान और तकनीकी, पर्यटन, परिवहन तथा नारी विकास शामिल थे। ये तकनीकी समितियाँ सूचना के आदान-प्रदान, कार्यक्रम का प्रतिपादन एवं अलग-अलग क्षेत्रों में परियोजनाओं की तैयारी के लिए गतिविधियों की वार्षिक सूची तैयार करती हैं। इनमें सहयोग के विशिष्ट क्षेत्र शामिल नहीं होते एवं दक्षेस की गतिविधियाँ और बैठकें समान हित के विशिष्ट विषयों पर जब आवश्यक हो तो बुलाई जाती हैं। दक्षेस के चार क्षेत्रीय केंद्रों की भी स्थापना की गई है : कृषि सूचना (ढाका); क्षयरोग निवारण (काठमांडु); मौसम अनुसंधान (ढाका); एवं दक्षेस हितों की प्रलेखन केंद्र (भारत)। मानव संसाधन विकास पर पाँचवे क्षेत्रीय केंद्र की स्थापना इस्लामाबाद (पाकिस्तान) में प्रस्तावित है।

1990 में दक्षेस के अंतर्गत सहयोग के दूसरे चरण की शुरूआत हुई जिसमें सामाजिक कार्य सूची पर विशेष ज़ोर था। सामाजिक मुद्दों पर महत्त्वपूर्ण पहल हुई जैसे — गरीबी उन्मूलन, साक्षरता को बढ़ावा एवं महिलाओं और बच्चों का विकास। यह तय हुआ कि 2001-10 के दशक को "दक्षेस के शिशु अधिकार दशक" के रूप में मनाया जाएगा। महिलाओं और बच्चों के अवैध व्यापार जैसी बुराई पर भी दक्षेस विशेष ध्यान देगा। 'महिलाओं और शिशुओं के अवैध व्यापार पर प्रतिबंध' विषय पर एक क्षेत्रीय सम्मेलन में समझौता हो चुका है जिस पर हस्ताक्षर काठमांडु में होने वाले ग्यारहवें शिखर सम्मेलन में होंगे। अवैध व्यापार में फँसे हुए व्यक्ति के खिलाफ देशी कानून के अंतर्गत प्रत्यार्पण और मुकदमा चलाने की सिफारिश इस सम्मेलन में की गई। जाँच-पड़ताल में सहायता और अवैध व्यापार के शिकार लोगों के व्यवस्थित देश प्रत्यावर्त्तन की भी बात इस सम्मेलन में की गई है।

इस क्षेत्र में गरीबी की निरंतर समस्या पर विशेष ध्यान दिया गया है और दक्षेस देशों के राज्याध्यक्षों ने 2002 तक दक्षिण एशिया में गरीबी उन्मूलन की शपथ ली।

1987 में दक्षेस खाद्य संरक्षण भंडार की स्थापना करने हेतु एक समझौते पर हस्ताक्षर हुए जिसे 12 अगस्त 1988 को लागू किया गया। इससे सदस्य देशों में आपातकालीन स्थिति में खाद्यान के भंडारण की व्यवस्था को सुरक्षित रखना निश्चित हुआ जिसमें कम-से-कम 2,00,000 टन अनाज सुरक्षित रखा जाना निश्चित हुआ जिसमें भारत को 1,53,000 टन की आपूर्ति करनी है।

दक्षेस में पर्यावरण का मुद्दा भी शामिल किया गया है। अब तक पर्यावरण पर चार मंत्री स्तरीय बैठके हो चुकी हैं। दक्षस में पर्यावरण मंत्रियों की तीसरी बैठक अक्तूबर 1997 में मालदीव में हुई

जिसमें प्राकृतिक और ग्रीन हाउस प्रभावित आपदाओं के कारणों और परिणामों तथा इस क्षेत्र पर उसके प्रभाव पर दक्षेस द्वारा किए गए दो अध्ययनों के सुझावों के आधार पर विचार हुआ। इस बैठक में एक पर्यावरण कार्य योजना अपनाई गई जिसका केंद्र बिंदु पर्यावरण के प्रभावों का मूल्याँकन, सूचना का आदान-प्रदान तथा प्रशिक्षण के माध्यम से मानव संसाधन का विकास था। सूचना एवं मीडिया के महत्त्वपूर्ण क्षेत्र में भी सहयोग विकसित करने की शुरूआत की गई है। दक्षेस सूचना मंत्रियों की पहली बैठक अप्रैल 1998 में ढाका में हुई जिसमें मीडिया कर्मियों के बीच व्यापक पारस्परिक संबंध, समाचार एजेंसियों के बीच सहयोग, क्षेत्र में समाचार पत्रों, पत्रिकाओं एवं पुस्तकों के निर्बाध प्रसार तथा विद्वेषपूर्ण प्रचार में कमी के द्वारा पारस्परिक सहयोग बढ़ाने के लिए एक कार्य योजना अपनाई गई।

आतंकवाद पर काबू पाने के लिए और नशीली दवाओं के अवैध व्यापार पर रोक लगाने के लिए आपसी सहयोग के दृष्टिकोण से दक्षेस ने कुछ संस्थागत प्रबंध किए हैं। निःसंदेह, इनके कार्यन्वयन को लेकर कुछ समस्याएँ हैं। आतंकवाद उन्मूलन के दक्षेस समझौते पर नवंबर 1987 में हस्ताक्षर हुए। जो सदस्य-देशों की स्वीकृति मिलने के बाद 22 अगस्त 1988 को लागू हुआ। इसके प्रावधानों के अंतर्गत आरोपी आतंकवादियों को सुरक्षित आश्रय न देते हुए, उनके प्रत्यार्पण (वापसी) तथा उन पर मुकदमा चलाने के लिए सदस्य देश वचनबद्ध हैं। आतंकवाद रोकने के लिए निवारक कार्यों पर भी क्षेत्रीय सहयोग की कल्पना की गई है, परंतु पाकिस्तान और बांग्लादेश ने अब तक इस समझौते को लागू करने के लिए आवश्यक आंतरिक कानूनों का निर्माण नहीं किया है। आतंकवादी घटनाओं की सूचनाएँ एकत्रित करने, विश्लेषण तथा प्रचार करने के लिए कोलंबों में 'दक्षेस आतंकवादी अपराध मौनिटरिंग डेस्क' की स्थापना की गई है। नवंबर 1990 में नशीली दवाओं और उत्तेजक पदार्थों संबंधी दक्षेस समझौते पर हस्ताक्षर हुए जिसे सदस्य देशों द्वारा स्वीकृति मिलने पर 15 सितंबर 1993 को लागू किया गया। दक्षेस की कार्य सूची में व्यापार और अर्थव्यवस्था के महत्त्वपूर्ण क्षेत्रों में सहयोग का मुद्दा सबसे महत्त्वपूर्ण है। इस संदर्भ में, दक्षिण एशियाई अधिमानिक व्यापार व्यवस्था के संचालन ने काफी दिलचस्पी पैदा की है। अब हम दक्षिण एशियाई मुक्त व्यापार क्षेत्र की प्राप्ति की ओर अग्रसर हो रहे हैं। जिसकी चर्चा आगे विस्तारपूर्वक की जाएगी। पहले हम दक्षेस में भारत की भूमिका पर नज़र डालेंगे।

दक्षेस की सभी गतिविधियों में भारत की भागीदारी और योगदान महत्त्वपूर्ण रहा है। उपमहाद्वीप के अंदर भारत के संबंधों के कुछ पक्षों का संचालन दक्षेस के माध्यम से होता है। कई अंतर्राष्ट्रीय संधियाँ विकसित करने में भारत दक्षेस के साथ रहा है। इनमें से कुछ हैं — एंटार्कटिक संधि, जैविक विविधता, जलवायु परिवर्तन, संकटग्रस्त जीव-जंतु, पर्यावरण रूपांतरण, ख़तरनाक अवशेष अथवा कचरा समुद्रीय कानून, परमाणु परीक्षण प्रतिबंध, ओज़ोन लेयर की सुरक्षा, समुद्री जहाजों द्वारा प्रदूषण, उष्णकटिबंधीय लकड़ी, दलदली भू-भाग, मरूस्थलीकरण इत्यादि से संबंधित संधियाँ। भारत के मार्गदर्शन में इन संधियों को कई अन्य देशों द्वारा भी लागू किया गया है। दक्षेस के दो महत्त्वपूर्ण कार्यक्रम, कृषि कार्यक्रम (वानिकी सहित) तथा विज्ञान एवं तकनीकी कार्यक्रम (ऊर्जा विकास सहित) में भारतीय प्रतिनिधियों का अध्यक्ष चुन जाना, दक्षेस में भारत के महत्त्वपूर्ण योगदान को दर्शाता है। नई दिल्ली ने कई कार्यक्रमों जैसे — पर्यावरण (1992 तथा 1997) और वाणिज्य (1996) की बैठकों का आयोजन किया। साथ ही 17 नवंबर

1986 को बंगलौर में आयोजित दक्षेस का दूसरा शिखर सम्मेलन भारत के लिए एक बड़ी उपलब्धि थी। इसके कुछ महत्त्वपूर्ण सुझाव थे : राज्याध्यक्षों अथवा सरकारों द्वारा जनसंपर्क को बढ़ाना चाहिए, क्षेत्र में पर्यटन को बढ़ावा देने के लिए ठोस कदम उठाए जाने चाहिए तथा दक्षेस देशों के पर्यटकों को राष्ट्रीय मुद्रा की सीमित विनमयता की सुविधा भी उपलब्ध होनी चाहिए; रेडियो और टेलिविज़न दोनों के प्रसार के लिए एक दक्षिण एशियाई प्रसारण कार्यक्रम प्रारंभ किया जाना चाहिए; दक्षेस देशों के छात्रों, विद्वानों एवं शिक्षाविदों के बीच व्यापक मेल-मिलाप के माध्यम से विचारों के आदान-प्रदान को बढ़ावा दिया जाना चाहिए। इसके लिए निर्देश दिए गए कि विद्वानों के आदान-प्रदान के लिए संयुक्त कार्यक्रम बनाए जाएँ और दक्षेस छात्रवृत्तियाँ, दक्षेस फेलोशिप और दक्षेस पीठ शीघ्र ही गठित करने के लिए कदम उठाए जाएँ। राज्याध्यक्षों अथवा सरकारों ने जोर दिया कि युवाओं के आदर्शवाद को क्षेत्रीय सहकारी कार्यक्रमों की ओर प्रेरित करना होगा। इस बात पर बल दिया गया कि दक्षिण एशियाई चेतना के पुनरूत्थान के लिए प्रत्येक देश के युवा वर्ग को दूसरे देशों के विकास कार्यक्रमों में भागीदार बनाने से अधिक प्रेरक और कुछ नहीं होगा। यह भी कहा गया कि दक्षेस में एक संगठित स्वयं सेवी कार्यक्रम की स्थापना होनी चाहिए जिसके अंतर्गत एक देश के स्वयं सेवक कृषि तथा वन विस्तार कार्य के क्षेत्रों में दूसरे देशों में काम कर सकेंगे।

भारत में दक्षेस का आठवाँ शिखर सम्मेलन दूसरा महत्त्वपूर्ण कदम था। यह 4 मई 1995 को नई दिल्ली में आयोजित किया गया। राज्याध्यक्षों ने दक्षेस के पहले दशक की उपलब्धियों पर संतोष व्यक्त किया तथा प्रथम दशक पूरा होने पर सदस्य देशों में अलग-अलग और सामूहिक रूप से इसे मनाने का फैसला किया गया। उन्होंने मंत्रियों की समिति के इस प्रस्ताव को स्वीकार किया कि "दक्षेस — दूसरे दशक का स्वप्न" नामक विषय पर एक स्मारक अधिवेशन बुलाया जाए जिसमें उन क्षेत्रों की पहचान की जाए जिस पर दक्षेस दूसरे दशक में ध्यान देगा। उन्होंने दक्षिण एशिया से एक कार्य योजना के द्वारा 2002 तक गरीबी उन्मूलन के प्रति वचनबद्धता दोहराई। उन्होंने 1995 को "दक्षेस गरीबी उन्मूलन वर्ष" घोषित किया। दक्षेस सम्मेलन ने इस बात को स्वीकार किया कि अप्रैल 1993 में ढाका में सातवें शिखर सम्मेलन के दौरान दक्षिण एशियाई अधिमानिक व्यापार व्यवस्था के समझौते पर हस्ताक्षर के पश्चात्, सदस्य देशों के बीच व्यापारिक छूट के आदान-प्रदान के लिए व्यापार वार्ता का पहला चक्र पूरा हो चुका है। उन्होंने निर्देश दिया कि सदस्य-देशों का अनुमोदन प्राप्त करने के लिए एवं 1995 के अंत तक दक्षिण एशियाई अधिमानिक व्यापार व्यवस्था को लागू किए जाने के लिए सभी आवश्यक कदम उठाए जाएँ। आठवाँ शिखर सम्मेलन अब तक सबसे फलदायी था क्योंकि महिलाओं, बच्चों और अपंगों इत्यादि के अधिकारों सहित सभी बड़े विषयों पर इसमें चर्चा हुई। उसमें साक्षरता का विषय भी उठाया गया तथा कई नई बातें सम्मिलित की गईं।

दक्षेस विकास केंद्र मई 1994 में नई दिल्ली में प्रारंभ हुआ और इससे दक्षेस को भरपूर सहायता मिली। इस प्रकार भारत दक्षेस का प्रमुख सहायक सिद्ध हुआ। भारत के बिना इस संगठन को उतनी सहायता नहीं मिल सकती थी, जितनी उसे प्राप्त हुई।

दक्षेस आर्थिक सहयोग और भारत (साप्ता एवं साफ्ता)

दक्षेस देशों के बीच आर्थिक व्यवस्था के प्रमुख क्षेत्रों में सहायोग काफी नई बात है। दक्षिण एशिया

क्षेत्र आर्थिक रूप से काफी अविकसित है। विश्व की जनसंख्या का लगभग पाँचवा भाग दक्षिण एशिया में रहता है जो विश्व की भू-परत का केवल 2.7 प्रतिशत है। क्षेत्र की सभी अर्थव्यवस्थाएँ प्रधानत: ग्रामीण हैं और कृषि आधारित हैं। इस क्षेत्र के देश विश्व में सबसे गरीब देशों में हैं। विश्व व्यापार में दक्षिण एशिया का भाग महत्त्वहीन है। भारत प्रारंभ से ही दक्षेस देशों के बीच मुक्त व्यापार पर बल देता रहा है। इस दिशा में पहला कदम 1995 में लिया गया था जब दक्षिण एशियाई अधिमानिक व्यापार व्यवस्था (साप्ता) के संगठन पर समझौता हुआ था।

दक्षिण एशियाई अधिमानिक व्यापार व्यवस्था (साप्ता)

यद्यपि पड़ोसी देशों के बीच व्यापार के लिए सहयोग की आवश्यकता सदैव अनुभव की जाती रही है, परंतु 1990 के दशक ने इसके महत्त्व को और बढ़ा दिया। इस समय तक विश्व में कई नए क्षेत्रीय व्यापारिक गुटों की उत्पत्ति के साथ, दक्षिण एशियाई देश निर्यात के क्षेत्र में कठिन परिस्थिति का सामना कर रहे थे। साथ ही, इस क्षेत्र में सहायता प्रवाह के धीमा पड़ जाने से दक्षेस क्षेत्रों के बीच व्यापार आवश्यक हो गया। इस पृष्ठभूमि में, अधिमानिक व्यापार के लिए दिसंबर 1991 में कोलंबो शिखर सम्मेलन में पहल की गई। तत्पश्चात् 11 अप्रैल 1993 को ढाका शिखर सम्मेलन के दौरान सदस्य-देशों के मंत्रियों ने दक्षिण एशियाई अधिमानिक व्यापार व्यवस्था की स्थापना करने के लिए दस्तावेज़ पर हस्ताक्षर किए। अंतत: अधिमानिक व्यापार व्यवस्था समझौता दक्षेस देशों द्वारा स्वीकृत हो जाने के बाद दिसंबर 1995 में लागू हुआ। जिसके फलस्वरूप, प्रत्येक देश ने रियायती दर पर व्यापार के लिए कुछ वस्तुएँ निश्चित कर दीं।

इस क्षेत्र में व्यापार को एक महत्त्वपूर्ण बढ़ावा भारत की एक साहसिक पहल से मिला जब भारत ने 1 अगस्त 1998 से दक्षेस देशों पर लगे सभी परिमाणात्मक प्रतिबंधों को हटाने का एक तरफा निर्णय लिया। दक्षेस देशों के लिए 2,000 से अधिक उत्पाद प्रतिबंधित सूची से हटाकर खुली सामान्य सूची में डाल दिए गए जिससे भारतीय बाज़ार में उनकी पैठ काफी आसान हो गई। व्यापार वार्ता का तीसरा दौर 23 नवंबर 1998 को समाप्त हुआ। रियायती दर के अंतर्गत कुल 34,556 वस्तुएँ सम्मिलित की गईं। आधे से अधिक रियायतें भारत ने प्रदान कीं। भारत ने उन सभी देशों के साथ द्विपक्षीय मुक्त व्यापार समझौता करने की पेशकश की है, जो इस दिशा में तीव्र गति से चलने को आतुर हैं।

श्रीलंका ने इसमें दिलचस्पी दिखाई है और भारत-श्रीलंका में द्विपक्षीय मुक्त व्यापार समझौते के लिए वार्ता चल रही है। भारत का नेपाल और भूटान के साथ पहले से ही मुक्त व्यापार समझौता है। वास्तव में साप्ता का अंतिम लक्ष्य संपूर्ण दक्षिण एशिया मुक्त व्यापार क्षेत्र की स्थापना है।

दक्षिण एशिया मुक्त व्यापार क्षेत्र (साफ्ता)

एक मुक्त व्यापार क्षेत्र का अर्थ, क्षेत्रीय देशों के बीच सीमा शुल्क और प्रतिबंधों से मुक्त व्यापार है। उसका तात्पर्य है वस्तुओं का निर्बाध प्रवाह। दक्षिण एशियाई अधिमानिक व्यापार व्यवस्था ने इस उद्देश्य की प्राप्ति करनी थी। यह आशा की गई थी कि इक्कीसवीं सदी के प्रारंभ के साथ ही साप्ता के स्थान पर दक्षिण एशिया मुक्त व्यापर क्षेत्र को लाने के लिए बातचीत जल्द ही शुरू की जाएगी। कोलंबो के दसवें शिखर सम्मेलन में नेताओं ने 2001 तक दक्षिण एशिया मुक्त व्यापार क्षेत्र (साफ्ता) संधि तैयार करने के लिए एक विशेषज्ञ समिति के गठन का निर्णय किया। यद्यपि, अभी तक ऐसा नहीं हो

सका है। इस संधि के द्वारा व्यापार को मुक्त करने के लिए कानूनी रूप से बाध्य समयबद्ध कार्यक्रम निश्चित करना था तथा दक्षिण एशिया में मुक्त व्यापार क्षेत्र स्थापित करने के लिए एक पूर्वानुमानित और पारदर्शी रूपरेखा तैयार करनी थी। इसमें अति अल्प विकसित देशों के लिए विभिन्न विशेष सुविधाएँ भी शामिल की जानी थीं। जनवरी 2002 में काठमांडु में आयोजित ग्यारहवें शिखर सम्मेलन में इस समझौते के लिए आवश्यक उपाय किए जाने पर जोर दिया। यद्यपि देशों के बीच मतभेद दूर करना अभी बाकी है।

साप्ता एवं साफ्ता के अतिरिक्त, अन्य उपायों से भी आर्थिक सहयोग को संस्थागत किया जा रहा है। इनमें से एक उपाय दक्षेस देशों के वाणिज्य मंत्रियों की बैठक है। दक्षेस के वाणिज्य मंत्रियों की पहली बैठक जनवरी 1995 में उस समय नई दिल्ली में हुई थी जब भारत ने दक्षेस व्यापार मेले का नियमित आयोजन किया। प्रति वर्ष दक्षेस चैंबर ऑफ कॉमर्स द्वारा आयोजित सम्मेलन के साथ-साथ यह व्यापार मेला भी एक वार्षिक कार्यक्रम बन गया है।

अंतर्क्षेत्रीय निवेश, प्रोन्नति एवं संरक्षण, तथा दोहरी कर व्यवस्था को रोकने के लिए क्षेत्रीय प्रबंध भी किए जा रहे हैं। दक्षेस के लोगों के बीच निकट एवं निरंतर संपर्क को बढ़ावा देने के उद्देश्य से 1988 में एक दक्षेस 'प्रवेश पत्र छूट' योजना की पहल की गई जो 1 मार्च 1992 से लागू हुई। इस योजना के उत्तरोत्तर विस्तार द्वारा दक्षेस क्षेत्र में इक्कीस श्रेणियों के लोगों को प्रवेश पत्र के बिना यात्रा करने के योग्य घोषित किया गया। इस प्रकार यह संगठन कुछ अंतर्निहित समस्याओं एवं सदस्य देशों के हितों की विविधता के साथ अपने लक्ष्य की प्राप्ति में अग्रसर है।

उपरोक्त विवरण से स्पष्ट है कि जहाँ क्षेत्रीय संगठनों के माध्यम से विश्व के विभिन्न भागों में क्षेत्रीय सहयोग उल्लेखनीय ढंग से बढ़ रहा है, वहीं दक्षिण एशिया में यह काफी देर से शुरू हुआ। इस क्षेत्र में सहयोग के लिए 1985 में एक संगठन के रूप में दक्षेस की शुरूआत हुई। दक्षेस के उद्देश्य विकासोन्मुख रखे गए हैं। प्राय: विवादास्पद और द्विपक्षीय विषयों को छोड़कर इसके लक्ष्यों को संतुलित रखने का समुचित प्रयास किया गया है। दक्षेस विभिन्न देशों के बीच संघर्ष, समस्याओं की विविधता, सुरक्षा दृष्टिकोणों में अंतर तथा आवश्यक राजनीतिक प्रोत्साहन की कमी जैसे अंतर्निहित अंतर्विरोधों का शिकार है।

दक्षेस में भारत की स्थिति अद्वितीय है। इस क्षेत्र की कुल आबादी का 77 प्रतिशत, कुल क्षेत्रफल का 72 प्रतिशत तथा सकल घरेलू उत्पाद का 78 प्रतिशत भारत का है। भारत की सैनिक क्षमता क्षेत्र की कुल सैनिक क्षमता का 50 प्रतिशत है। भारत की सीमा दक्षेस के सभी 6 देशों की सीमाओं से जुड़ी है। इस तरह, अर्थव्यवस्था, क्षेत्रफल एवं जनसंख्या की दृष्टि से सबसे बड़ा देश होने के नाते, भारत की संगठन को योगदान एवं नेतृत्व देने की क्षमता सबसे अधिक है। किंतु इस क्षेत्र में विवादो की प्रकृति, विशेषत: भारत-पाक संघर्ष से, छोटे देशों के मन में भारत के प्रभुत्व को लेकर आंशका बनी रहती है। उसके दृष्टिगत भारत काफी सतर्क भूमिका निभाता रहा है। दक्षेस की सारी गतिविधियों में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाते हुए भी भारत संगठन का नेता होने का दावा नहीं करता। नि:संदेह भारत-पाक के विवादपूर्ण संबंध दक्षेस के विकास में बहुत बड़ी रूकावट हैं। भारत ने विकास गतिविधियों को राजनीति से अलग रखने के लिए कई सुझाव दिए हैं तथा इस ओर कई कदम भी उठाए हैं। अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर बदलते राजनीतिक और आर्थिक हालात क्षेत्र के देशों के बीच अधिक सहयोग की माँग करते हैं। दक्षेस देशों के बीच

बेहतर सहयोग की दिशा में कई सकारात्मक प्रयास हुए हैं। इनमें सबसे महत्त्वपूर्ण इस क्षेत्र के सभी देशों के लोगों के बीच इस अनुभूति का जागृत होना है। कि आज के प्रतिस्पर्धात्मक एवं तीव्रगामी विश्व में सम्मानपूर्वक जीने के लिए शांति, सद्भाव, सह-अस्तित्व एवं सहयोग परमावश्यक हैं।

अभ्यास

1. दक्षिण एशियाई क्षेत्रीय सहयोग संघ की पृष्ठभूमि एवं इसकी स्थापना के लिए किए गए प्रयासों का वर्णन कीजिए।
2. दक्षेस के लक्ष्यों एवं सिद्धांतों का उल्लेख कीजिए।
3. दक्षेस की महत्त्वपूर्ण गतिविधियाँ क्या रही हैं? उनमें भारत की भूमिका क्या है?
4. केंद्रीय आर्थिक क्षेत्र में सहयोग का क्या महत्त्व है? इस क्षेत्र में सहयोग के लिए भारत ने किस प्रकार का नेतृत्व दिया है?
5. निम्नलिखित पर सक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   - (i) दक्षेस का दूसरा शिखर सम्मेलन (1986)
   - (ii) दक्षेस का आठवाँ शिखर सम्मेलन (1995)
   - (iii) दक्षिण एशियाई अधिमानिक व्यापार व्यवस्था (साप्ता)
   - (iv) दक्षिण एशियाई मुक्त व्यापार क्षेत्र (सापता)

अध्याय 21

गुटनिरपेक्ष आंदोलन में भारत की भूमिका

हम पहले पढ़ चुके हैं कि हमारी विदेश नीति के मूल सिद्धांतों में से एक सिद्धांत 'गुटनिरपेक्षता' है। विदेश नीति के एक तत्त्व के रूप में गुटनिरपेक्षता का अर्थ है —शक्ति गुटों से स्वतंत्रता, शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व, भूमंडलीय शांति, निरस्त्रीकरण, अन्याय के किसी भी साधन जैसे — साम्राज्यवाद, उपनिवेशवाद, रंग भेद आदि के विरुद्ध संघर्ष। गुटनिरपेक्षता का अपनी विदेश नीति के सारतत्व के रूप में अपनाने के बाद, यह दूसरे नव स्वतंत्र देशों के लिए भी एक आदर्श बन गया। उनमें से अधिकतर देशों ने इसे अंतर्राष्ट्रीय संबंधों में स्वतंत्रता के साधन के रूप में अपनाया। शीघ्र ही गुटनिरपेक्षता विदेश नीति की एक महत्त्वपूर्ण अवधारणा होने के साथ-साथ नए मुक्त हुए एशिया, अफ्रीका एवं लैटिन अमेरिका के देशों के बीच एकता एवं सहयोग का आंदोलन भी बन गई। गुटनिरपेक्ष आंदोलन की स्थापना, तृतीय विश्व के देशों के विचारों को महत्त्व देने के लिए एकता आंदोलन के रूप में की गई। इसके प्रस्ताव का उद्देश्य शीत युद्ध प्रतिद्वंद्वता में दोनों गुटों से समान दूरी रखना और विश्व शांति एवं सहयोग को बढ़ावा देने के सिद्धांतो की वकालत करना था। समय के साथ गुटनिरपेक्ष आंदोलन मानवीय इतिहास में अधिकतम सदस्यता वाले और सबसे बड़े शांति आंदोलन के रूप में उभरा। इसकी स्थापना और तत्पश्चात् सुदृढ़ीकरण एवं विकास में भारत की एक महत्त्वपूर्ण भूमिका रही है। वस्तुतः अनेक प्रकार से भारत को गुटनिरपेक्ष आंदोलन का अनौपचारिक नेता माना गया है।

गुटनिरपेक्ष आंदोलन की उत्पत्ति

एक आंदोलन के रूप में गुटनिरपेक्षता की स्थापना औपचारिक रूप से बेलग्रेड (युगोस्लविया) में 1961 में हुई, जिसे गुटनिरपेक्ष देशों की पहली शिखर वार्ता सम्मेलन कहा जाता है। यह सम्मेलन मिस्र, भारत तथा युगोस्लाविया द्वारा प्रायोजित था जिसका उद्देश्य महान शक्तियों एवं तत्कालीन सैनिक गठबंधनों की तुलना में प्रतिभागी देशों के अंतर्राष्ट्रीय प्रभाव को और अधिक बढ़ाना था। इस सम्मेलन में 25 सदस्य देशों ने भाग लिया। इस सम्मेलन में आमंत्रण के लिए पाँच शर्ते थी जो निम्नलिखित हैं :

(i) उस देश ने भिन्न राजनीतिक एवं सामाजिक व्यवस्था वाले देशों के साथ सह-अस्तित्व पर आधारित स्वतंत्र नीति अपनाई हो तथा उसका रूझान गुटनिरपेक्ष नीति की ओर हो;

(ii) वह देश राष्ट्रीय स्वतंत्रता आंदोलनों को निरंतर समर्थन देता रहा हो;

(iii) वह देश बड़ी शक्तियों के संघर्ष के संदर्भ में हुए बहुपक्षीय सैनिक गठबंधनों का सदस्य न हो;

(iv) अगर उस देश का किसी बड़ी शक्ति के साथ द्विपक्षीय सैनिक समझौता हो या वह किसी क्षेत्रीय प्रतिरक्षा संधि का सदस्य हो और वह समझौता या संधि बड़ी शक्ति संघर्षों के संदर्भ में जानबूझकर न की गई हो;

(v) अगर इसने अपना सैनिक अड्डा किसी विदेशी शक्ति को प्रदान कर दिया हो और यह सुविधा महान शक्ति संघर्षों के संदर्भ में न दी गई हो।

गुटनिरपेक्ष आंदोलन की उत्पत्ति और भारत की भूमिका

यद्यपि गुटनिरपेक्ष आंदोलन एक संगठित औपचारिक आंदोलन के रूप में 1961 में गुटनिरपेक्ष देशों के बेलग्रेड सम्मेलन के साथ शुरु हुआ परंतु इसका बीजारोपण भारत ने विशेषत: पंडित जवाहरलाल नेहरू द्वारा, स्वतंत्रता प्राप्ति से पहले ही कर दिया था। अंतरिम सरकार के गठन के एक सप्ताह बाद 7 सितंबर 1946 को जवाहरलाल नेहरू के प्रसारित भाषण में इसकी चर्चा थी। नेहरू जी ने कहा :

''हम प्रस्तावित करते हैं कि जहाँ तक संभव हो हमें एक दूसरे के विरुद्ध खड़े समूहों की शक्ति — राजनीति से दूर रहना है, जो भूतकाल में दो विश्व युद्धों का कारण थी और जो पुन: इससे भी बड़े पैमाने पर विध्वंसकारी हो सकते हैं। हम दूसरों पर अपना वर्चस्व स्थापित नहीं करना चाहते और न हम दूसरे लोगों से किसी प्रकार की विशेष सुविधा की अपेक्षा करते हैं। परंतु हम अपने लोगों के लिए, वे जहाँ भी जाएँ सम्मानजनक और समान व्यवहार चाहते हैं तथा उनके विरुद्ध कोई भेदभाव स्वीकार नहीं कर सकते। हमारा विश्वास है कि शांति एवं स्वतंत्रता अविभाज्य हैं तथा कहीं भी स्वतंत्रता को नकारना अन्यत्र कहीं स्वतंत्रता के लिए संघर्ष एवं युद्ध का कारण बनेगा।''

यह स्पष्ट है कि नेहरू उपनिवेशवाद, राष्ट्रीय स्वतंत्रता, निर्गुट राजनीति, शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व, जातीय भेद का उन्मूलन तथा अंतर्राष्ट्रीय विषयों पर विकासशील देशों द्वारा सक्रिय भूमिका निभाने की आवश्यकता की धारणा को प्रसारित कर रहे थे। जवाहरलाल नेहरू के पहल करने पर ही भारत मुक्त देशों की पहली बैठक का आयोजन स्थल बना; जिसमें नई दिल्ली में मार्च 1947 में (भारत की स्वतंत्रता के औपचारिक घोषणा से पहले) 28 देशों के प्रतिनिधियों ने हिस्सा लिया। यह सम्मेलन एशियाई देशों के बीच क्षेत्रीय सहयोग के लिए था जो 'एशियाई संबंधों के सम्मेलन' के रूप में जाना गया। इस सम्मेलन में श्रीलंका के भंडार नायके ने अपने दृढ़ विश्वास के बल पर और नेहरू के विचारों से प्रभावित होकर घोषणा की ''मैं आश्वस्त हूँ और हम सब आशा करते हैं कि यह सम्मेलन एशिया के स्वतंत्र और समान देशों के बीच एक व्यापक सहयोग की नींव रखेगा और न केवल उन देशों का भविष्य उज्जवल करेगा अपितु मानवता, शांति और उन्नति का मार्ग भी प्रशस्त करेगा।''

इस तरह एशियाई संबंध सम्मेलन को सही अर्थों में गुटनिरपेक्ष आंदोलन की नींव का पत्थर माना जा सकता है। इस सम्मेलन के आयोजक नेहरू ने कहा, ''हम एशिया के लोग लंबे समय से पश्चिमी दरबार और दूतावासों के प्रार्थी रहे हैं। इस कहानी का अब अंत होना चाहिए। हम स्वावलंबी होने तथा उन सभी देशों के साथ, जो हमारे साथ सहयोग के लिए तैयार हैं, सहयोग करने का प्रस्ताव रखते है। हम दूसरों के हाथों का खिलौना नहीं होना चाहते ।''

बांडुंग सम्मेलन

नेहरू के साथ-साथ विश्व के कुछ अन्य नेता भी नव स्वतंत्र देशों के इस भाव को उजागर कर रहे थे। इन नेताओं में युगोस्लाविया के राष्ट्रपति जोसिप ब्रॉज टीटो, मिस्र (पूर्व संयुक्त अरब गणतंत्र) के राष्ट्रपति गैमेल अब्दुल नासिर, घाना के राष्ट्रपति क्वामे नकरुमाह तथा

इंडोनेशिया के राष्ट्रपति अहमद सुकार्नो मुख्य थे। नेहरू के साथ गुटनिरपेक्षता पर उनका एक सुसंगत दृष्टिकोण एवं रवैया सामने आया। ये नेता विश्व के लोगों की मुक्ति की ओर उभरते बदलावों और विश्व व्यवस्था की एक नई परिकल्पना विकसित करने को सही दिशा देने में बहुत सहायक सिद्ध हुए। उन्होनें इस धारणा का कि केवल पूर्वी-पश्चिमी संबंध ही अंतर्राष्ट्रीय मामले हैं से पूर्णतया इंकार कर दिया और इन मामलों को रूप देने में अपनी भूमिका पर बल दिया।

इन नेताओं की पहल पर अप्रैल 1955 में बांडुंग (इंडोनेशिया) में अफ्रीकी-एशियाई देशों के सम्मेलन का आयोजन किया गया। 23 एशियाई और 6 अफ्रीकी देशों की हिस्सेदारी ने उन नवोदित देशों के लोगों का प्रतिनिधित्व किया जिनकी स्थापना, एक ओर लोकतंत्र एवं स्वतंत्र तथा दूसरी ओर द्वितीय विश्वयुद्ध के उपरांत उपनिवेशवाद एवं दमन के बीच नए संतुलन का परिणाम था। इस सम्मेलन में भाग लेने वाले देशों का किसी सैन्य या राजनीतिक गुट से कोई संबंध नहीं था और मानवता के समक्ष समस्याओं पर उनका एक स्पष्ट और निश्चित दृष्टिकोण था। अलग-अलग दृष्टिकोणों के बावजूद बांडुंग सम्मेलन में भाग लेने वाले देशों ने विश्व शांति के व्यापक हित में एक समान दृष्टिकोण अपनाया।

विश्व शांति एवं सहयोग की उद्घोषणा बांडुंग सम्मेलन की एक महत्त्वपूर्ण उपलब्धि थी। इस उद्घोषणा ने पंचशील के सिद्धांतों को मूर्त्तरूप दिया जिनकी चर्चा सर्वप्रथम अप्रैल 1954 में भारत और चीन के बीच हुए समझौते की प्रस्तावना में की गई थी। ये पाँच सिद्धांत थे : प्रादेशिक अखंडता एवं संप्रभुता के लिए पारस्परिक सम्मान, आक्रमण न करना, आंतरिक मामलों में अहस्तक्षेप, समानता और पारस्परिक लाभ तथा शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व।

सम्मेलन की अंतिम विज्ञप्ति ने अपने को क्षेत्रीय समस्याओं तक ही सीमित नहीं रखा बल्कि निरस्त्रीकरण और विश्व शांति सुरक्षा के लिए ठोस कदम भी उठाए। सम्मेलन ने अफ्रीकी-एशियाई, यूरोपीय एवं लैटिन अमेरिकी लोगों तथा नई विश्व व्यवस्था में उनकी इच्छित भूमिका के बीच खाई पाटने में पूर्ण सहयोग दिया। नेहरू जी ने बांडुंग में ज़ोर देकर कहा, "इसमें संदेह नहीं कि हमारा प्रभाव बढ़ेगा। वस्तुतः यह बढ़ भी रहा है और आज भी हम थोड़े बहुत प्रभाव का प्रयोग करते हैं। हमारा प्रभाव, अधिक हो या कम पर इसका प्रयोग सही दिशा में होना चाहिए।"

बांडुंग सम्मेलन के बाद जुलाई 1956 में एक त्रिपक्षीय बैठक नेहरू, टीटो एवं नासर के बीच ब्रायोनी में हुई। इस बैठक में बांडुंग सिद्धांतों की पुष्टि करते हुए तीनों नेताओं ने अपने संयुक्त वक्तव्य में विश्व के ऐसे विरोधी शक्ति गुटों में बँटने को अस्वीकार कर दिया जिसका परिणाम निरंतर संघर्ष को बढ़ावा देना था। उन्होंने दृढ विश्वास के साथ दावा किया कि गुटनिरपेक्षता की नीति ने कुछ हद तक अंतर्राष्ट्रीय तनाव को कम करने में योगदान दिया है तथा राष्ट्रों के बीच समानता के आधार पर संबंधों के विकास में सहायक की भूमिका निभाई है। उन्होंने अपनी इस नीति को आगे बढ़ाने पर ज़ोर दिया तथा इस उद्देश्य के लिए एक सामूहिक रूप रेखा प्रस्तुत की। उनकी अपने-अपने देश की सामाजिक एवं राजनीतिक व्यवस्थां के अंतर ने शायद ही कोई बाधा उत्पन्न की हो। इस समय चल रही परामर्श प्रक्रिया में ब्रायोनी की बैठक एक ऐतिहासिक घटना थी जिसके फलस्वरूप 1961 में बेलग्रेड में पहले गुटनिरपेक्ष सम्मेलन का आयोजन हुआ, जिसमें गुटनिरपेक्ष आंदोलन के औपचारिक रूप से प्रारंभ होने की घोषणा की गई।

गुटनिरपेक्ष आंदोलन में भारत की निर्णायक भूमिका

यह सुस्पष्ट है कि गुटनिरपेक्ष आंदोलन की स्थापना में भारत ने न केवल सक्रिय भूमिका निभाई अपितु वह

आंदोलन का प्रवर्तक भी था। जैसा कि हम जान चुके हैं कि विश्वव्यापी राजनीति में, विदेश नीति के आधारभूत सिद्धांत के रूप में और नवोदित देश के राष्ट्रीय हितों को बढ़ावा देने की दृष्टि से, गुटनिरपेक्षता एक ऐसा स्वप्न था जिसे भारतीय नेताओं ने स्वतंत्रता संघर्ष के दौरान ही संजोया था। स्वतंत्रता के बाद यह स्वप्न भारत की विदेश नीति का सार तत्त्व बन गया था, और अन्य देशों ने भी अपनी स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद इसका अनुसरण किया। शीघ्र ही यह नवोदित देशों, जिन्हें कभी तृतीय विश्व का देश या फिर विकासशील देश कहा जाता है, के बीच भाईचारे, सहयोग एवं मेल-मिलाप का आंदोलन बन गया। इस तरह गुटनिरपेक्ष आंदोलन भारत द्वारा एक स्वतंत्र विदेश नीति निर्माण की पहल के रूप में विकसित हुआ। यह स्वतंत्र विदेश नीति एक ठोस, नैतिक और सशक्त राजनीतिक नींव पर आधारित था। यह एक पक्षपात रहित विदेश नीति थी। अंतर्राष्ट्रीय राजनीति में भारत के नैतिक दृष्टिकोण को 1954 में पंचशील के सिद्धांत के द्वारा अग्रसारित किया गया। तीन वर्षों के अंतराल में ही 18 देशों ने भारतीय नेताओं के साथ संयुक्त विज्ञप्ति में पंचशील के सिद्धांतों का अनुमोदन किया। इन सिद्धांतो को बांडुंग सम्मेलन में उद्घोषित दस सिद्धांतों में व्यावहारिक रूप से समाविष्ट किया गया। इसके अतिरिक्त अपनी स्वतंत्रता के प्रारंभिक वर्षों में भारत ने कुछ जटिल अंतर्राष्ट्रीय मुद्दो के शांतिपूर्ण समाधान में सक्रिय भूमिका निभाई और संयुक्त राष्ट्र में निरस्त्रीकरण के लिए निरंतर समर्थन जुटाने में संलग्न रहा। इन सबने गुटनिरपेक्षता की धारणा को भारत की विदेश नीति का मूल तत्त्व, साम्राज्य विरोधी और उपनिवेशवाद विरोधी ताकतों के समन्वित कार्यो को आपस में जोड़ने, विदेशी मुद्दों पर स्वतंत्रत विचारधारा, शक्ति गुटों को निर्बल बनाने की प्रक्रिया, बड़ी शक्तियों के प्रभुत्व को चुनौती देने का प्रतीक बनकर शीत युद्ध संघर्ष की राजनीति के दौर में नया कूटनीतिक व्यवहार बना दिया। गुटनिरपेक्ष आंदोलन अपने चालीस साल से अधिक के अस्तित्व के प्रारंभ से ही एक व्यापक राजनीतिक दर्शन, एक कार्य योजना तथा अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक एवं राजनीतिक संबंधों की नई और सकारात्मक व्यवस्था विकसित करता आ रहा है। स्थापना के समय से ही भारत गुटनिरपेक्ष आंदोलन के सबसे अधिक सक्रिय सदस्यों में से एक रहा है और इसके विभिन्न कार्यक्रमों एवं विकास में इसने निर्णायक भूमिका निभाई है।

गुटनिरपेक्ष आंदोलन और भारत

जैसा कि ऊपर चर्चा की जा चुकी है कि 1961 में बेलग्रेड में हुआ गुटनिरपेक्ष देशों का पहला शिखर सम्मेलन प्रेरणा से विचार, विचार से नीति और नीति से आंदोलन तक की विकास प्रक्रिया का चरम बिंदु था। यह शिखर सम्मेलन अंतर्राष्ट्रीय समस्याओं पर विचारों के आदान-प्रदान के माध्यम से विश्व शांति, सुरक्षा एवं लोगों के बीच शांतिपूर्ण सहयोग के कारगर योगदान के उद्देश्य से आयोजित किया गया था। यह एशियाई, अफ्रीकी तथा लैटिन अमेरिकी देशों के साथ-साथ एकमात्र यूरोपीय देश युगोस्लाविया के नेताओं के दूरदर्शी नेतृत्व के अधीन गुटनिरपेक्ष आंदोलन का पहला शिखर सम्मेलन था। शिखर वार्ता की कार्य सूची में अंतर्राष्ट्रीय स्थिति पर विचारों का आदान-प्रदान, अंतर्राष्ट्रीय सुरक्षा एवं शांति की स्थापना एवं सुदृढ़ता, असमान आर्थिक विकास की समस्या, अंतर्राष्ट्रीय आर्थिक और तकनीकी सहयोग आदि सम्मिलित थे, जो गुटनिरपेक्ष आंदोलन के नेताओं की गहरी सूझ-बूझ के परिचायक थे। अंतर्राष्ट्रीय शांति एवं सुरक्षा की सुदृढ़ता संबंधी मामलों में नेताओं का सुस्पष्ट कार्यक्रम था जिसे इस तरह प्रस्तुत किया गया :

"लोगों और राष्ट्रों के आत्म-निर्णय के अधिकार का सम्मान, साम्राज्यवाद के विरुद्ध संघर्ष, उपनिवेशवाद और नव उपनिवेशवाद की समाप्ति, देशों की संप्रभुता और

क्षेत्रीय अखंडता का सम्मान, देशों के आंतरिक मामलों में अहस्तक्षेप, जातीय भेदभाव एवं रंग भेद की समाप्ति, संपूर्ण निरस्त्रीकरण, परमाणु परीक्षण प्रतिबंध, विदेशी सैनिक अड्डों की समस्या, विभिन्न राजनीतिक और सामाजिक व्यवस्थाओं वाले देशों के बीच शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व तथा संयुक्त राष्ट्र संघ का संगठन एवं भूमिका तथा इसके प्रस्तावों का क्रियान्वयन।"

भारत ने प्रारंभ से ही अपनी विदेश नीति संबंधी घोषणाओं एवं व्यवहार से यह स्पष्ट कर दिया था कि गुटनिरपेक्षता को तटस्थता एवं अलगाव की निष्क्रिय धारणाओं से अलग होना चाहिए। गुटनिरपेक्षता का अभिप्राय विश्व की जटिल समस्याओं से मुंह फेरना नहीं था। इसके विपरीत, यह नीति अंतर्राष्ट्रीय मामलों में सक्रिय भागीदारी के लिए बनाई गई थी। यह विश्व मुद्दों पर स्वतंत्र निर्णय को महत्त्व देता था। विचार और व्यवहार की स्वतंत्रता इसकी माँग थी। इसका बल शांति, समानता, न्याय और मानवीय गरिमा पक्ष पर था। पंडित नेहरू ने कहा था :

"युद्ध की संभावनाओं को लेकर जब भी कोई संकट आता है उस वक्त हमारा किसी गुट में शामिल न होना हमे यह एहसास दिलाता है कि पहले से कहीं ज्यादा हमारे ऊपर यह जिम्मेवारी है कि हम आने वाले इस संकट को जहाँ तक हो सके रोकने का प्रयास करें।"

विकास के क्रम में गुटनिरपेक्षता के दो आवश्यक लेकिन परस्पर संबद्ध अवयव : राष्ट्रीय स्वतंत्रता की महत्ता एवं सक्रिय शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व, थे।

स्वतंत्रता की अदम्य लालसा के परिणाम थे : सैनिक संधियों का परित्याग, एक या दूसरी शक्ति का पिछलग्गू होने से इन्कार और औपनिवेशिक प्रभुत्व तथा जातीय भेदभाव के प्रत्येक रूप का विरोध। गुटनिरपेक्षता के दूसरे तत्त्व का संबंध एक ऐसे नए ढाँचे के लिए संघर्ष से है जो लोगों और देशों के बीच के संबंधों पर आधारित है — इन संबंधों की विशेषताएँ हैं — समानता, शांति और सहयोग हैं न कि संकटपूर्ण टकराव।

इसके अंतर्गत राजनीतिक स्वतंत्रता की प्राप्ति इस आंदोलन का अंत नहीं थी बल्कि एक नए अध्याय की शुरुआत थी जिसका केंद्र बिंदु आर्थिक स्वावलंबन था। इस क्षेत्र में भी भारत ने अग्रणीय भूमिका निभाई है। पंडित जवाहरलाल नेहरू ने बिना समय गँवाए भारत के लिए पंचवर्षीय योजनाओं की रूपरेखा तैयार करने के लिए योजना आयोग की स्थापना की जिसने सार्वजनिक क्षेत्र पर पर्याप्त बल दिया है। कई अन्य नवोदित देशों ने भारतीय अनुभव का लाभ उठाने के लिए भारत के साथ संपर्क स्थापित किया। निजी क्षेत्र के लिए झुकाव के बावजूद विश्व बैंक ने विकासशील देशों को परामर्श देना शुरु किया जो भारत की योजना नीति की पद्धति पर विकास योजनाओं के लिए सहायता की तलाश में थे। इसके परिणामस्वरूप भारत और अन्य विकासशील देशों के बीच संपर्क और भी मजबूत हुए।

संयुक्त राष्ट्र व्यापार एवं विकास परिषद् (यु.एन.सी.टी.डी.) के अस्तित्व में आने के बाद विकासशील देशों ने संयुक्त राष्ट्र में उस वक्त अपनी कुल संख्या के आधार पर एक समूह का गठन किया, जिसे "77 का समूह" कहते हैं। ऐसे विकासशील देशों की सख्या संयुक्त राष्ट्र में उस समय 77 ही थी। ऐसे देशों की संख्या अब सौ से भी ऊपर है। लेकिन यह नाम (77 का समूह) अभी भी चल रहा है। इस समूह के कई रचनात्मक विचारों को संयुक्त राष्ट्र व्यापार एवं विकास परिषद् द्वारा स्वीकृत कराने में निश्चित तौर पर सफलता मिली है।

1990 में बेलग्रेड में गुटनिरपेक्ष आंदोलन ने जी-15 के गठन का फैसला किया जो 'जी-7' (सात अति औद्योगिक विकसित देशों का समूह) का स्वरूप था। इस गठन के पीछे यह सोच काम कर रही थी कि आर्थिक मुद्दों ने राजनीतिक और

नीतिगत मुद्दों पर वर्चस्व प्राप्त कर लिया है। गुटनिरपेक्ष आंदोलन ने सही अनुभव किया था कि इसकी नई भूमिका दक्षिण-दक्षिण में सहयोग की स्थापना करना होगा जिसका तात्पर्य था मुख्य रूप से गुटनिरपेक्ष देशों के बीच सहयोग और तेज़ी से फैलती हुई उत्तर के आर्थिक और प्रौद्योगिक शक्ति से इन देशों के हितों की रक्षा। भारत जी-77 और जी-15 दोनों का सदस्य रहा है और यह दोनों में ही नेतृत्त्व की भूमिका निभा रहा है।

1983 में नई दिल्ली में गुटनिरपेक्ष आंदोलन के सातवें शिखर सम्मेलन के आयोजक के रूप में भारत के योगदान की विशेष सराहना हुई। परमाणु युद्ध टालने, संघर्ष, शस्त्रों की होड़ की समाप्ति, जैसे मुद्दों की ओर प्रतियोगियों का ध्यान निरस्त्रीकरण की आवश्यकता तथा उपनिवेशवाद एवं जातिवाद की समाप्ति जैसे मुद्दों की ओर प्रतिभागियों का ध्यान आकर्षित करने में भारत ने अपने राजनीतिक प्रतिष्ठा और शक्ति का इस्तेमाल किया। इस सम्मेलन के बाद गुटनिरपेक्ष आंदोलन के अध्यक्ष की क्षमता में भारत ने परमाणु हथियारों पर अवरोध लगाने और परमाणु अस्त्रों के इस्तेमाल पर रोक लगाने के ख्याल से अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलन बुलाने का संयुक्त राष्ट्र में एक प्रस्ताव प्रेषित किया। भारत ने परमाणु शक्तियों पर अस्त्रों की होड़ रोकने के लिए दबाव डालने के उद्देश्य से 6 देशों के निरस्त्रीकरण समूह को भी संगठित किया। परमाणु ऊर्जा के प्रयोग करने की देशों की स्वतंत्रता की सुरक्षा में भारत ने काफी सक्रिय भूमिका निभाई है। इसने परमाणु शक्तियों के भेदभाव पूर्ण रवैए, खासतौर पर व्यापक परीक्षण प्रतिबंध संधि और परमाणु अप्रसार संधि का जोरदार ढंग से विरोध किया है। व्यापक रूप से दोष पूर्ण 'व्यापक परीक्षण प्रतिबंध संधि' को संयुक्त राष्ट्र में जाने से रोकने में भारत की भूमिका ने अमेरिका और इसके मित्रों को सतर्क कर दिया कि वे दक्षिण की अग्रणी शक्तियों को आसानी से न लें। इसने गुटनिरपेक्ष आंदोलन को और सशक्त किया।

प्रारंभ से ही गुटनिरपेक्ष आंदोलन के सामने जातिवाद के विरुद्ध संघर्ष एक महत्त्वपूर्ण कार्य था। इसमें खासतौर पर रंग भेद नीति के खिलाफ संघर्ष में भारत ने सर्वोत्कृष्ट भूमिका निभाई है। सितंबर 1986 में गुटनिरपेक्ष आंदोलन के हरारे शिखर सम्मेलन में भारतीय प्रधान मंत्री राजीव गांधी ने सदस्य देशों के समक्ष आक्रमण प्रतिरोध कार्य, उपनिवेशवाद और रंग भेद नीति विरोधी कार्य के लिए प्रस्ताव रखा तथा इसके क्रियान्वयन के लिए एक कोष (अफ्रीका कोष) की स्थापना के लिए सदस्यों को राजी भी कर लिया। इस कोष का मुख्य उद्देश्य दक्षिणी अफ्रीका के रंग भेद शासन से मुकाबला करने के लिए अग्रिम पंक्ति के देशों की आर्थिक और वित्तीय क्षमताओं को मजबूत करना था। हरारे शिखर सम्मेलन ने अफ्रीका कोष की स्थापना की। नौ-देशीय अफ्रीका कोष समिति का अध्यक्ष भारत को नियुक्त किया गया। उसका उत्तरदायित्व धन एकत्रित करना था। जनवरी 1987 तक केवल भारत का योगदान 50 करोड़ रुपए था। मुख्यतया, यह भारत की प्रभावशाली भूमिका के साथ गुटनिरपेक्ष आंदोलन के प्रयासों का प्रभाव था कि 1994 में दक्षिणी अफ्रीका में अंततः रंग भेद नीति समाप्त हो गई।

इस प्रकार गुटनिरपेक्ष आंदोलन को प्राप्त भारत के अटल समर्थन के कारण, भारत सदस्य देशों की शक्ति का निरंतर एक आधार स्तंभ रहा है। शीत युद्ध की समाप्ति और भूमंडलीकरण की प्रक्रिया की शुरुआत के साथ आज जब गुटनिरपेक्ष आंदोलन के अस्तित्व पर सवालिया निशान लग गया है तो आवश्यकता इस बात की है कि इसे मज़बूत किया जाए। इसमें भारत को एक महत्त्वपूर्ण भूमिका निभानी है। विकासशील गुटनिरपेक्ष देशों के बीच एक विकसित देश के रूप में भारत को एक न्यायपूर्ण अंतर्राष्ट्रीय

व्यवस्था के विकास के लिए एवं इस आंदोलन के स्वतंत्र स्वरूप को बचाए रखने के लिए प्रयासरत रहना होगा।

उत्तरोत्तर शीत युद्ध काल गुटनिरपेक्ष आंदोलन और इसकी प्रासंगिकता

1955 में बांडुंग में इसके गठन की परिकल्पना तथा 1961 में बेलग्रेड में इसके प्रथम सम्मेलन के बाद अपने 40 वर्षों से भी अधिक के अस्तित्व के दौरान गुटनिरपेक्ष आंदोलन ने एक लंबी और घटनापूर्ण यात्रा की है। 25 देशों की सदस्यता से बढ़कर इसकी सदस्यता 114 तक हो गई है। अंतर्राष्ट्रीय स्थिति में बदलाव के साथ गुटनिरपेक्ष आंदोलन के परिप्रेक्ष्य और पूर्वाग्रह में भी बदलाव आते रहे हैं। हालाँकि 1990 के दशक में बदली हुई परिस्थितियों ने गुटनिरपेक्ष आंदोलन को चौराहे पर ला खड़ा किया है।

तत्कालीन सोवियत संघ के विघटन और समाजवादी गुट के बिखरने के साथ नई विश्वव्यापी स्थिति और उद्देश्य उभरकर सामने आए हैं। भूमंडलीकरण की प्रक्रिया भी शुरु हो गई है। विकासशील देशों को मिलने वाली मानवतावादी सहायता में भारी कमी की जा रही है। दक्षिण को मिलने वाली सहायता के साथ कड़ी शर्तें लगाई जा रही है जैसे बहुराष्ट्रीय कंपनियों को प्रवेश की आज्ञा। अधिकांश विकसित और विकासशील देशों ने मुक्त बाज़ार नीति अपनाई है। इन देशों ने क्षेत्रीय आर्थिक सहयोग का कार्यक्रम भी फिर से तैयार किया है। एक महत्त्वपूर्ण क्षेत्रीय सहयोग गुट के रूप में यूरोपीय संघ की स्थापना हुई है। दक्षिण–पूर्व एशियाई राष्ट्र संघ ने भी एक शक्तिशाली आर्थिक गुट के रूप में काफी सफलता हासिल की है। 'उत्तरी–अमेरिका मुक्त व्यापार समझौता' उत्तरी अमेरिका में एक शक्तिशाली आर्थिक गुट के रूप में उभरा है और 'एशिया–प्रशांत आर्थिक सहयोग' ने एशिया प्रशांत क्षेत्र में आर्थिक सहयोग के लिए आम सहमति तैयार करने में अच्छी प्रगति की है। गुटनिरपेक्ष आंदोलन के सदस्यों के साथ साथ अधिकांश देश निजी और व्यावहारिक रूप से अपने निर्णय लेने लगे हैं। इन दूरगामी प्रगति के संदर्भ में गुटनिरपेक्ष आंदोलन की प्रासंगिकता पर बहस छिड़ गई है। कुछ लोगों का मत है कि इस बदली परिस्थिति में गुटनिरपेक्षता और इससे जुड़ी नीतियाँ असंगत हो गई हैं।

एक अन्य विचारानुसार उत्तरोत्तर शीत युद्ध विश्वव्यवस्था में गुटनिरपेक्ष आंदोलन की प्रासंगिकता और भूमिका अभी भी महत्त्वपूर्ण है। भारत, गुटनिरपेक्ष आंदोलन का संस्थापक सदस्य होने के नाते गुटनिरपेक्षता को अपनी विदेश नीति का अवलंब घोषित करने में आगे ही नहीं है अपितु इसकी प्राथमिकता एवं धारणा में कुछ बदलावों के साथ गुटनिरपेक्ष आंदोलन की निरंतर भूमिका की वकालत भी करता है। 1990 के दशक की शुरुआत से ही आंदोलन ने स्पष्ट अनुभव किया कि संघर्ष के दृष्टिकोण से हटकर औद्योगिक देशों के साथ बातचीत और सहयोग की जरुरत ज्यादा है। गुटनिरपेक्ष आंदोलन के कई सदस्य देशों को परिस्थितियों ने महान शक्तियों एवं उसके मित्र देशों के साथ अनेक प्रकार के संबंध बढ़ाने पर विवश कर दिया। परंतु ये देश गुटनिरपेक्षता के बुनियादी मापदंड जैसे उनके अस्तित्व को स्वतंत्र संप्रभु देशो के रूप में मज़बूती प्रदान करने में सहायक नीतियाँ, विभिन्न राजनीतिक और सामाजिक व्यवस्थाओं वाले देशों के सह–अस्तित्व में विश्वास और राष्ट्रीय मुक्ति संग्राम तथा जातिवाद के विरुद्ध आंदोलनों को समर्थन देने से विमुख नहीं हुए।

शीत युद्ध की समाप्ति ने कई प्रकार से गुटनिरपेक्ष आंदोलन के सिद्धांत एवं नीतियों को उचित ठहराया है। साथ ही यह भी सच है कि शीत युद्ध तो समाप्त हो गया है परंतु विश्व में शांति को चरम पंथ की ताकतें, कलह, आक्रमणकारी राष्ट्रवाद, आतंकवाद

और विध्वंसकारी अस्त्रों के जमावड़े से ख़तरा अब भी बना हुआ है। भूमंडलीकरण की गतिशीलता ने गुटनिरपेक्ष विकासशील देशों के लिए नई समस्याएँ पैदा की हैं। हालाँकि विकासशील विश्व परस्पर लाभकारी विश्वव्यापी एकीकरण का समर्थन कर रहा है किंतु इसकी कुछ चिंताओं को विश्वव्यापी कार्यसूची संबोधित नहीं करता। ये कार्यक्रम हैं : निवेशकों खासकर बहुराष्ट्रीय कंपनियों के अधिकारों और कर्तव्यों के बीच समतुल्य, घरेलू कानूनों का अपरदेशीय प्रयोग, मानवीय अधिकारों का अंतर्भेदीय एवं सुविचारित कार्यान्वयन, श्रम मानदंड और बौद्धिक संपत्ति अधिकार, पर्यावरण की रक्षा एवं संरक्षण की शर्तें तथा अनुदान सहायता एवं व्यापारिक छूट से बँधी राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था का विकास। विकासशील देशों पर दूसरों द्वारा तैयार कार्यक्रमों को मानने का दबाव बढ़ता जा रहा है।

पिछड़े देशों की विचारधारा को व्यक्त करने की आवश्यकता यथावत बनी हुई है। इसलिए इन देशों को, आपसी विचार-विमर्श और समान रुख तथा समन्वित दृष्टिकोण विकसित करना चाहिए जिससे उनके अधिकारों और हितों की रक्षा हो सके। इस उद्देश्य से गुटनिरपेक्ष आंदोलन एक श्रेष्ठ मंच और एक आदर्श आधार प्रदान करता है। इन आवश्यकताओं ने गुटनिरपेक्ष आंदोलन के संस्थापकों को एक स्वर से बोलने, सामूहिक रूप से अपने लक्ष्य घोषित करने तथा अपने राजहितों के अनुकूल विश्वव्यापी मुद्दों पर निर्णय निर्धारण की प्रक्रिया में भागीदारी के अधिकार की माँग करने के लिए विवश किया। ये परिस्थितियाँ आज भी विद्यमान हैं।

अधिकांश गुटनिरपेक्ष देशों के सामने गरीबी, भूखमरी, बीमारी, अज्ञानता, निरक्षरता, विदेशी कर्ज़ का बोझ, व्यापार की बिगड़ती शर्तों, बढ़ती मुद्रा स्फीति और बेरोज़गारी की समस्याएँ खड़ी हैं। इसलिए आज गुटनिरपेक्ष आंदोलन के समक्ष सबसे बड़ी चुनौती इन समस्याओं पर नियंत्रण पाने के लिए साधन ढूँढना है।

इन परिस्थितियों ने फिर से भारत को एक विशिष्ट स्थिति में ला खड़ा किया है। यद्यपि एक गरीब देश होने के नाते इसकी समस्याएँ विकराल हैं फिर भी इसकी अर्थव्यवस्था में उछाल देखा जा सकता है। इसकी खाद्यान्न की स्थिति संतोषजनक है और विदेशी मुद्रा भंडार के मामले में स्थिति सुखद है। विज्ञान, प्रौद्योगिकी और उद्योग के क्षेत्र में इसकी प्रगति ने इसे ऐसी स्थिति प्रदान की है कि यह एशिया और अफ्रीका के कई देशों को आर्थिक और तकनीकी सहायता दे सकता है। इसकी अर्थव्यवस्था अब बाहरी झटकों और विपरीत आंतरिक परिस्थितियों से सुरक्षित है। इस तरह भारत काफी हद तक गुटनिरपेक्ष देशों के बीच सामूहिक आत्म निर्भरता के आदर्श को आगे बढ़ाने की स्थिति में है।

पूर्व प्रधान मंत्री इंद्र कुमार गुजराल ने 1997 में गुटनिरपेक्ष आंदोलन के विदेश मंत्रियों की 12वीं बैठक में कुछ महत्त्वपूर्ण प्रस्ताव रखा था। उन्होंने पश्चिमी नए साम्राज्यवाद के अनर्थकारी पुनर्आगमन के उत्तरदायी कारकों को उजागर किया था। जी-7 के नए श्रम कानून, सामाजिक धाराएँ, चुनिंदा विश्वव्यापी निवेश साम्राज्य आदि विश्वव्यापी कार्यक्रम निश्चित कर रहे है तथा मानवाधिकार, पर्यावरण संबंधी शर्तों, संरक्षणवाद आदि का उपदेश दे रहे हैं। संयुक्त राष्ट्र सुरक्षा परिषद् के पाँच स्थायी सदस्य अपना निषेधाधिकार त्यागने के पक्ष में नहीं है। संयुक्त राष्ट्र सुरक्षा परिषद् का लोकतांत्रीकरण रोक दिया गया है। अधिक गुटनिरपेक्ष देश पश्चिमी सहायता पर जी रहे हैं। कई देशों ने सभ्य व्यवहार की धरोहर का परित्याग कर दिया है। गुटनिरपेक्ष आंदोलन को भूमंडलीकरण की कट्टरवादिता एवं बाज़ार की भर्त्सना करनी चाहिए और कई जगहों

पर जिस प्रकार कट्टरवाद सिखाया और व्यवहार किया जाता है, उस पर चुप नहीं रहना चाहिए।

विकासशील देशों को कर कम करने के लिए और श्रम मानदंडों को अपनाने के लिए विश्व व्यापार संगठन द्वारा बल प्रयोग दूसरा मुद्दा है। यह उनकी अर्थव्यवस्था की मंदी के दौर में विकसित देशों के प्रभुत्व की ओर इशारा करता है। जब तक विकासशील देश, जो गुटनिरपेक्ष आंदोलन के भी सदस्य हैं, बड़ी शक्ति द्वारा हुए आक्रमणों का संयुक्त रूप से विरोध नहीं करते तब तक राष्ट्र-राज्यों के लिए विश्व सापेक्ष शांति, सुरक्षा तथा समानता का दर्ज़ा तथा अल्पविकसित देशों के विकास के लिए विदेशी सहायता दूर का स्वप्न बनकर रह जाएगा। जून 2002 में दोहा में विश्व व्यापार संगठन की बैठक में भारत ने विकासशील देशों की तरफ से ज़ोरदार तर्क प्रस्तुत किए।

शीत युद्ध एवं शक्ति गुटों की समाप्ति के बाद भी गुटनिरपेक्षता धारणा और आंदोलन के रूप में प्रासंगिक है क्योंकि विश्व अभी भी ऐसा शांतिपूर्ण एवं सुरक्षित स्थान नहीं हैं जहाँ स्वतंत्रता, समानता, न्याय और विकास के लिए संघर्ष करते लोगों की मौलिक आवश्यकताएँ पूरी हो जाएँ। गुटनिरपेक्ष आंदोलन का प्रयास राजनीतिक आर्थिक एवं सांस्कृतिक क्षेत्रों में सुरक्षा, शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व तथा अंतर्राष्ट्रीय सहयोग प्राप्त करने की ओर उन्मुख है और सभी प्रकार के प्रभुत्व, नवउपनिवेशवाद, आधिपत्य, रूढ़िवाद आदि का विरोध करना है। इन सब में भारत का अपना साझा हित है और वह पूर्ववत नेतृत्व की भूमिका निभाता रहेगा।

गुटनिरपेक्षता पहली बार एक अवधारणा के रूप में अपनी विदेश नीति में भारत द्वारा विश्व राजनीति के ध्रुवीकरण एवं शीत युद्ध की स्थिति के संदर्भ में अपने प्रबुद्ध राष्ट्रीय हितों के साधन के रूप में विकसित किया गया। आगे चलकर यह उपनिवेशवाद और साम्राज्यवाद के शिकार हुए देशों का आंदोलन बन गया। भारत के प्रधान मंत्री पंडित जवाहरलाल नेहरू ने युगोस्लाविया के राष्ट्रपति टीटो और मिस्र के राष्ट्रपति नासिर के सहयोग से इस आंदोलन को विश्व शांति और विकास के लिए राजनीतिक और आर्थिक उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु निदेशित किया। राजनीतिक स्तर पर इस आंदोलन का उद्देश्य नवोदित देशों की स्वतंत्रता अक्षुण्ण रखना और शेष उपनिवेशों की मुक्ति में सहायता करना था। विश्व स्तर पर इसका लक्ष्य उपनिवेशवाद विरोधी, जाति विरोधी ताकतों तथा मुक्ति आंदोलनों में एकता बनाए रखना और उन्हें अपने उद्देश्यों की प्राप्ति में सहायता देना था।

गुटनिरपेक्ष आंदोलन का आर्थिक लक्ष्य विकासशील देशों के बाज़ार को पश्चिमी पूँजीवाद और बहुराष्ट्रीय कंपनियों के मुक्त बाज़ार के अधिपत्य से बचाना था।

भारत संस्थापक सदस्य के रूप में नेतृत्व की भूमिका निभाते हुए इस आंदोलन का अग्रणी बना रहा। गुटनिरपेक्ष आंदोलन की सभी गतिविधियों जैसे — उपनिवेशवाद के खिलाफ संघर्ष, निरस्त्रीकरण, विकास के लिए सहयोग, जातिवाद के विरूद्ध संघर्ष विकसित देशों के साथ बातचीत इत्यादि में भारत ने केवल नीति के स्तर पर ही नहीं बल्कि एक सक्रिय भूमिका भी निभाई है।

शीत युद्ध और गुटबंदी की समाप्ति के साथ ही गुटनिरपेक्ष आंदोलन किसी भी रूप में असंगत नहीं हुआ है। यदि गुटनिरपेक्षता का सार स्वतंत्रता का समर्थन है तो यह कभी भी असंगत नहीं हो सकता। विकासशील राष्ट्र के सामने कोई विकल्प नहीं है सिवाय इसके कि वह गुटनिरपेक्ष आंदोलन के मंच से न्यायोचित विश्व व्यवस्था के लिए प्रयासरत रहे।

वर्तमान में गुटनिरपेक्ष आंदोलन के महत्त्व के बारे में कोई संदेह नहीं है परंतु इसका उद्देश्य तब पूरा होगा जब ये विकासशील देशों की वर्तमान समस्याओं पर अपना ध्यान केंद्रित करेगा। अपने भावी कार्यक्रम के निर्धारण में गुटनिरपेक्ष आंदोलन को पारंपरिक और नवीन उभरते हुए तत्त्वों के मध्य सामंजस्य स्थापित करना होगा। इसके कार्यक्रम को विषय संगत और लचीला बनाना होगा, ताकि वह समय की माँग के अनुसार चल सके। शांति, सुरक्षा एवं समृद्धि के लिए गुटनिरपेक्ष आंदोलन को एकमत होना होगा।

अभ्यास

1. गुटनिरपेक्ष आंदोलन की उत्पत्ति में भारत की क्या भूमिका थी?
2. गुटनिरपेक्ष आंदोलन द्वारा चलाई गई गतिविधियों में भारत की भूमिका का वर्णन कीजिए।
3. उत्तरोत्तर शीत युद्ध काल में गुटनिरपेक्ष आंदोलन की भूमिका की व्याख्या कीजिए।
4. गुटनिरपेक्ष आंदोलन को जीवित रखने में भारत की भूमिका का मूल्यांकन कीजिए।
5. ''वर्तमान एक ध्रुवीय विश्व में गुटनिरपेक्ष आंदोलन अप्रासंगिक हो गया है'', क्या आप इस कथन में सहमत हैं? अपने उत्तर के पक्ष में तर्क दीजिए।
6. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   (i) बांडुंग सम्मेलन
   (ii) बेलग्रेड शिखर सम्मेलन
   (iii) नेहरू और गुटनिरपेक्ष आंदोलन

अध्याय 22

मुख्य विषयों पर भारत का दृष्टिकोण : निरस्त्रीकरण, मानवाधिकार और भूमंडलीकरण

विज्ञान और तकनीकी विकास की दृष्टि से पूरे विश्व ने नई आशाओं और समस्याओं के साथ इक्कीसवीं शताब्दी में प्रवेश किया। जहाँ हमारा जीवन सुखमय, सहज और आशाओं से परिपूर्ण बना है वहीं हम बिगड़ते पर्यावरण, बढ़ते कट्टरवाद और आतंकवाद, मूल मानव अधिकार के उल्लंघन, घातक रासायनिक एवं परमाणु अस्त्रों के बढ़ते ख़तरे, एच. आई.वी. एड्स जैसी नई बीमारियों के प्रकोप तथा गरीब और अमीर देशों के बीच बढ़ती दूरियों आदि चुनौतियों का सामना भी कर रहे हैं। आज का विश्व इन चुनौतियों से स्थानीय और विश्व, दोनों स्तरों से प्रभावित है। विज्ञान और तकनीकी विकास ने विश्व को केवल निकट ही नहीं किया वरन् परस्पर निर्भर भी बना दिया है। परिणामस्वरूप विश्व के किसी भी कोने में घट रही घटनाओं और उनके परिणामों से सभी देश प्रभावित होते हैं। इसलिए अंतर्राष्ट्रीय समुदाय के लिए उभरते हुए भूमंडलीय विषयों अथवा मुद्दों पर ध्यान देना और प्रतिक्रिया व्यक्त करना आवश्यक है। यद्यपि विभिन्न देश अपने राष्ट्रीय हितों, वैचारिक दृष्टिकोणों तथा अवधारणाओं के आधार पर विभिन्न मुद्दों पर भिन्न-भिन्न ढंग से प्रतिक्रिया व्यक्त करते हैं तथापि सदैव सामूहिक कारवाई पर बल दिया जाता रहा है। इस अध्याय में हम आज के विश्व के समक्ष उपस्थित कुछ मुद्दों तथा इस संदर्भ में भारत के विचार और भूमिका का अध्ययन करेंगे।

निरस्त्रीकरण

निरस्त्रीकरण व्यक्तियों और राष्ट्रों दोनों को प्रभावित करने वाले महत्त्वपूर्ण भूमंडलीय समस्याओं में से एक है। हथियारों की इस दौड़ ने ख़तरनाक रूप धारण कर लिया है और समुद्रों तथा पृथ्वी पर हथियारों के भंडार से यह ख़तरा बाह्य अंतरिक्ष में भी बढ़ रहा है। इसलिए निरस्त्रीकरण का प्रश्न अंतर्राष्ट्रीय संबंधों में केंद्र बिंदु बन चुका है।

द्वितीय विश्व युद्ध के कारण हथियारों की दौड़ प्रारंभ हुई। उसी समय शीत युद्ध का प्रारंभ हुआ जिसने पूरे विश्व को दो गुटों में बाँट दिया। द्वितीय विश्व युद्ध के साथ जुड़े विध्वंस के अतिरिक्त, सर्वाधिक विध्वंसकारी शक्ति वाले परमाणु युग का भी सूत्रपात हुआ। दुर्भाग्य से युद्ध के बाद देशों में, विशेषत: शक्तिशाली देशों में, हथियारों के भंडार बनाने तथा दूसरों से आगे रहने की होड़ शुरू हो गई। तब से हथियारों की यह दौड़ बहुत तेज़ी से बढ़ रही है। आज विश्व, परमाणु महाविनाश के ख़तरे से भयभीत है। हिरोशिमा को नष्ट करने वाले अकेले बम से 71,379 लोग मर गए थे और अगले पाँच वर्षों में

विकिरण तथा उसके बाद के प्रभावों के कारण यह संख्या बढ़कर 2 लाख तक पहुँच गई थी। आज उससे कई हज़ार गुणा शक्तिशाली बम अनेक देशों के परमाणु भंडारों में हैं।

वैज्ञानिक अध्ययनों ने परमाणु युद्ध की विभीषिका के दिल दहलाने वाले दृश्य की कल्पना की है। अनुमान बताते हैं कि विश्व परमाणु युद्ध की स्थिति में 150 करोड़ लोग मारे जाएँगे और सौ करोड़ से अधिक घायल हो जाएँगे। जो युद्ध में जीवित रह जाएँगे उनकी स्थिति और भी दयनीय होगी। मुख्यत: उन्हें पर्याप्त चिकित्सा सहायता भी उपलब्ध नहीं होगी। उनके पास पीने का पानी, गैस, बिजली नहीं होगी और लाखों घन मीटर सीवर का विषैला पानी शहरी क्षेत्रों, खेतों और चारागाहों को भर देगा और नदियों को दूषित करेगा। वर्षा से रेडियोधर्मी पदार्थो का संघनन होगा तथा कई महीनों तक पीने का पानी, पीने योग्य नहीं रहेगा। इस प्रकार मानवता के अस्तित्व को भी चुनौती है। हथियारों की दौड़ अपनी क्षमता, विध्वंसक शक्ति एवं तकनीकी उत्कृष्टता अपने कार्य क्षेत्र में मानव जाति के लिए महानतम् ख़तरा प्रस्तुत कर रही है। संयुक्त राष्ट्र विशेषज्ञों द्वारा किए गए अध्ययन के अनुसार विश्व में हथियारों की होड़ देशों के सीमित मानवीय एवं भौतिक संसाधनों पर भारी पड़ रही है। यह केवल आर्थिक रूप से ही नहीं अपितु सामाजिक और मनोवैज्ञानिक स्तर पर भी प्रहार है।

हथियारों पर रोक और निरस्त्रीकरण

द्वितीय विश्व युद्ध की समाप्ति के पश्चात् शांति, मैत्रीपूर्ण सह-अस्तित्व और मानव कल्याण के लिए संयुक्त राष्ट्र की स्थापना की गई। संयुक्त राष्ट्र ने प्रारंभ से ही विश्व स्तर पर हथियारों को नियमित करने का दायित्व संभाला। इसका उल्लेख संयुक्त राष्ट्र के चार्टर में ही कर दिया गया था। 24 जनवरी 1946 को संयुक्त राष्ट्र महा सभा के पारित हुए पहले ही प्रस्ताव में परमाणु हथियारों तथा जनसंहार से संबंधित हथियारों की समाप्ति की इच्छा व्यक्त की गई थी। लेकिन, प्रारंभिक वर्षो में इस दिशा में कोई विशेष प्रगति नहीं हुई। 1959 में महा सभा ने प्रभावशाली अंतर्राष्ट्रीय नियंत्रण के अंतर्गत सामान्य एवं पूर्ण निरस्त्रीकरण को संयुक्त राष्ट्र का लक्ष्य निर्धारित किया। तब से निरस्त्रीकरण के प्रति अनेक प्रयास किए गए। यह भी उल्लेखनीय है कि निरस्त्रीकरण का संबंध वर्तमान हथियारों के घटाने अथवा समाप्ति से जुड़ा है। यह भावी हथियारों पर लागू नहीं होता। भावी हथियारों पर नियंत्रण को 'हथियारों पर रोक' नाम से जाना जाता है। अत: शैक्षिक और नीतिगत् चर्चा के अनुसार निरस्त्रीकरण का अर्थ है — प्रचलित हथियारों पर रोक अथवा कटौती, जबकि 'हथियारों पर रोक' का अर्थ है — भावी हथियारों पर रोक। इस अध्याय में हम पूरे विषय की एक ही शीर्षक 'निरस्त्रीकरण' के अंतर्गत चर्चा कर रहे हैं। जैसा कि पहले उल्लेख किया जा चुका है कि संयुक्त राष्ट्र महा सभा ने अपने समक्ष पूर्ण निरस्त्रीकरण का लक्ष्य रखा है।

1961 में संयुक्त राज्य अमेरिका और सोवियत संघ के प्रयास से निरस्त्रीकरण संबंधी 18 देशों की एक समिति का वार्ता हेतु गठन किया गया जिसको 1969 में नया नाम 'कांफ्रेंस कमेटी ऑन डिस्आर्मामेंट' दिया गया। 1979 से जेनेवा स्थित 40 देशों की सदस्यता वाली यह संस्था 'निरस्त्रीकरण समिति' भिन्न-भिन्न क्षेत्रों और विचारों को बेहतर प्रतिनिधित्व देने की दृष्टि से कार्य कर रही है।

संयुक्त राष्ट्र के इन प्रयासों के साथ-साथ विभिन्न देशों, विशेषत: परमाणु शक्ति वाले देशों, के बीच परमाणु हथियारों पर नियंत्रण के लिए वार्ताएँ भी चल रहीं थीं। 1963 में सीमित परीक्षण प्रतिबंध संधि पर एक समझौता हुआ। इसने भूमि,

वायु और पानी के नीचे सभी परीक्षण विस्फोटों पर प्रतिबंध लगा दिए। केवल सीमित भूमिगत परीक्षण ही किए जा सकते थे। संधि का तीन मूल हस्ताक्षरकर्ताओं सोवियत रूस, अमेरिका और ब्रिटेन के अतिरिक्त भारत सहित 98 संयुक्त राष्ट्र के अन्य राष्ट्रों और उन सात राष्ट्रों ने जो, संयुक्त राष्ट्र के सदस्य नहीं थे, अनुमोदन किया। एक अन्य संधि, परमाणु अप्रसार संधि 1968 में बनाई गई जिस पर अमेरिका, सोवियत संघ और ब्रिटेन के साथ 50 अन्य देशों ने भी हस्ताक्षर किए। भारत ने इस संधि को पक्षपातपूर्ण बताते हुए इस पर हस्ताक्षर करने से इंकार कर दिया।

1963 की आंशिक परीक्षण प्रतिबंध संधि और बाद के समझौतों ने भूमिगत् परीक्षणों पर रोक नहीं लगाई इस कारण भारत, जो 1954 से परीक्षण पर पूर्ण प्रतिबंध के लिए सक्रिय वकालत कर रहा था, पूर्ण परीक्षण प्रतिबंध संधि पर हस्ताक्षर करने के लिए सहमत नहीं हो सका। इस पर इसी अध्याय में आगे चर्चा की जाएगी। यहाँ यह ध्यान देने योग्य है कि यद्यपि संयुक्त राष्ट्र पूर्ण निरस्त्रीकरण की सफलता का दावा नहीं कर सकता परंतु अपनी स्थापना के साथ ही इसने हथियारों की होड़ रोकने के कई सार्थक प्रयास किए हैं। कामनवैल्थ, गुटनिरपेक्ष आंदोलन तथा क्षेत्रीय संस्थाओं जैसे अनेक संगठनों द्वारा भी इस दिशा में प्रयास किए गए हैं। भारत, प्रारंभ से ही न केवल निरस्त्रीकरण का प्रबल समर्थक रहा है अपितु संयुक्त राष्ट्र संघ एवं अन्य संस्थाओं के माध्यम से इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए मुख्य भूमिका भी निभाता रहा है।

निरस्त्रीकरण और भारत

स्वतंत्रता प्राप्ति के समय से ही भारत सार्वभौमिकता, भेदभाव मुक्त और प्रभावशाली अनुपालन के सिद्धांतों पर आधारित भूमंडलीय निरस्त्रीकरण के उद्देश्य के लिए कार्य करता रहा है। भारत का सदैव विश्वास रहा है कि परमाणु हथियारों रहित विश्व, स्वयं भारत के हितों और भूमंडलीय सुरक्षा में अभिवृद्धि करेगा। इसीलिए भारत पूर्ण निरस्त्रीकरण की दिशा में परमाणु निरस्त्रीकरण को प्रथम प्रयास के रूप में *सर्वोच्च प्राथमिकता* देने की निरंतर वकालत करता रहा है। भारत ने 1948 में ही परमाणु ऊर्जा के केवल सीमित शांतिपूर्ण उपयोग एवं राष्ट्रीय हथियारों में परमाणु हथियारों की समाप्ति के लिए आह्वान किया। परमाणु परीक्षणों पर रोक लगाने की आवाज़ उठाने वाला पहला देश भारत था जिसने संयुक्त राष्ट्र महा सभा में परमाणु परीक्षणों पर पूर्ण रोक लगाने हेतु औपचारिक प्रस्ताव रखा।

1961 में भारत तथा अन्य गुटनिरपेक्ष देशों ने संयुक्त राष्ट्र महा सभा में प्रस्ताव रखा जिसमें कहा गया था कि परमाणु और उष्मीय नाभिकीय हथियारों का प्रयोग संयुक्त राष्ट्र के घोषणा पत्र का सीधा उल्लंघन होगा और इस प्रकार के हथियार का प्रयोग मानवीय कानूनों के विरूद्ध तथा मानव समाज और सभ्यता के विरूद्ध अपराध होगा। 1964 में भारत ने सुझाव दिया कि सभी प्रकार के परमाणु हथियारों के उत्पादन पर एक साथ एक ही समय में रोक लगानी चाहिए ताकि सर्वत्र नाभिकीय सुविधाएँ, शांतिपूर्ण प्रयोग के लिए हो जाएँ, तभी उपलब्ध परमाणु हथियारों के भंडारण की समस्या को अधिक प्रभावशाली ढंग से रोका और नियंत्रित किया जा सकेगा।

दिसंबर 1978 में संयुक्त राष्ट्र महा सभा के निरस्त्रीकरण पर प्रथम विशेष अधिवेशन में भारत ने एक प्रस्ताव रखा जिसमें कहा गया था कि परमाणु हथियारों का प्रयोग संयुक्त राष्ट्र घोषण पत्र का उल्लंघन होगा और माँग की कि जब तक परमाणु निरस्त्रीकरण नहीं होता तब तक परमाणु

हथियारों के प्रयोग अथवा प्रयोग करने की धमकी पर प्रतिबंध लगाना चाहिए। तदुपरांत यह प्रस्ताव 1978 में महा सभा द्वारा स्वीकृत कर लिया गया। भारत ने परमाणु हथियारों के प्रयोग पर रोक लगाने हेतु वार्ता के लिए अंतर्राष्ट्रीय अधिवेशन बुलाने का प्रस्ताव भी रखा। इसके बाद 1982 में परमाणु हथियार रहित विश्व के लिए, सभी प्रकार की अति तीव्र विखंडनीय सामग्री के उत्पादन, परमाणु हथियारों के उत्पादन एवं उनके प्रक्षेपण पर रोक लगाने के लिए आवाज़ उठाकर भारत ने एक और महत्त्वपूर्ण कदम उठाया।

मार्च 1983 में दिल्ली में हुए सातवें 'नाम' अधिवेशन में परमाणु युद्ध के ख़तरे से जूझने और शांति के लिए संघर्ष की आवश्यकता पर बल दिया गया। अधिवेशन ने परमाणु हथियारों पर तुरंत रोक, इसके बाद भंडारों से इन्हें कम करने और अंततः समाप्त करने, अंतरिक्ष को सैन्य प्रयोग से रोकने तथा पूर्ण परमाणु परीक्षण प्रतिबंध को शीघ्रातिशीघ्र अंतिम रूप देने के लिए एक प्रस्ताव रखा।

उसी समय से भारत परमाणु हथियारों की दौड़ समाप्त करने के लिए निरंतर प्रयास करता रहा है। 1988 के 'महाविध्वंसकारी हथियारों की चरणबद्ध ढंग से पूर्ण समाप्ति' की समग्र योजना सहित भारत ने संयुक्त राष्ट्र महा सभा के निरस्त्रीकरण पर हुए विशेष अधिवेशन में कई गंभीर प्रस्ताव रखे। परंतु खेद की बात है कि भारत तथा अन्य कई देशों के प्रस्तावों को सकारात्मक समर्थन नहीं मिला अपितु इसके स्थान पर अप्रसार एक सीमित और विरूपित कार्यक्रम बनाया गया जिसका उद्देश्य परमाणु हथियारों को बनाए रखना था। इसके अंतर्गत भारत 'पूर्ण परीक्षण प्रतिबंध संधि' पर हस्ताक्षर न करने पर विवश हुआ अपितु महाशक्तियों द्वारा परमाणु हथियारों की पूर्ण समाप्ति पर सहमति न हो पाने के कारण तथा अपनी राष्ट्रीय सुरक्षा को ध्यान में रखते हुए भारत स्वयं परमाणु शक्ति बनने के लिए बाध्य हुआ।

पूर्ण परीक्षण प्रतिबंध संधि (सी.टी.बी.टी.) और भारत का दृष्टिकोण

भारत का विश्वास है कि निरस्त्रीकरण प्रयासों का लक्ष्य, मात्र पूर्ण और सामान्य निरस्त्रीकरण की प्राप्ति के अतिरिक्त और कुछ हो ही नहीं सकता। इसका अर्थ है व्यापक निरस्त्रीकरण अर्थात् सभी देशों में, संपूर्ण रूप से, सभी प्रकार के हथियारों पर कठोर तथा प्रभावशाली अंतर्राष्ट्रीय नियंत्रण होना चाहिए। भारत ने प्रारंभ में ही यह स्पष्ट कर दिया था कि वह परमाणु ऊर्जा के शांतिपूर्ण उपयोग के लिए विकल्प खुला रखना चाहता है।

इस पृष्ठभूमि में भारत ने 1968 में 'परमाणु उत्पादन विरोधी समझौते' पर हस्ताक्षर नहीं किए क्योंकि यह मूलतः असमान और भेदभाव पूर्ण समझौता था। जहाँ यह परमाणु हथियार रहित देशों पर कड़ी पाबंदियाँ और रोक लगाता है वहीं परमाणु शक्ति संपन्न देशों को प्रसार रोकने अथवा परमाणु हथियारों के भंडारों को कम करने के लिए किसी कानून अथवा समयबद्ध दायित्व से मुक्त रखता है। यह परमाणु हथियार रहित देशों पर शांतिपूर्ण उद्देश्यों के लिए भी परमाणु परीक्षण करने पर रोक लगाता है। अतः भारत के विचारानुसार यह संधि भेदभाव पूर्ण, अव्यवहारिक और प्रभावहीन हैं, इसलिए भारत को अस्वीकार्य है।

भारत की चिंता के दो विषय रहे हैं। पहला तो परमाणु ऊर्जा का शांतिपूर्ण उद्देश्यों के लिए प्रयोग और दूसरा इसकी अपनी राष्ट्रीय सुरक्षा। भारत न केवल समस्त विश्व में, वरन् अपने ही पड़ोसी देशों पहले चीन, फिर पाकिस्तान में, परमाणु हथियारों के प्रसार से राष्ट्रीय सुरक्षा की दृष्टि से ख़तरा महसूस कर रहा था। तब भी भारत, आणविक ऊर्जा के केवल शांतिपूर्ण उद्देश्यों के लिए प्रयोग का नीति पर दृढ़तापूर्वक पालन करता रहा। चीन द्वारा प्रथम

परमाणु परीक्षण अक्तूबर 1964 में किया गया था। उससे पूर्व चीन भारत पर 1962 में आक्रमण कर चुका था। उसने परमाणु क्लब में शामिल होकर पाकिस्तान की परमाणु संबंधी कार्यक्रम में सहायता करनी आरंभ कर दी यद्यपि चीन ने पाकिस्तान को सहायता देने की बात को नकारा परंतु अंतर्राष्ट्रीय पर्वेक्षकों एवं अमेरिकी स्रोतों ने चीन की इस बात को सच नहीं माना। उस समय चीन और पाकिस्तान भारत के प्रतिद्वंद्वी थे तथा पाश्चात्य शक्तियों का झुकाव भी पाकिस्तान की ओर था। इन सब के कारण भारत की सुरक्षा को ख़तरा था। किंतु इन सब के बावजूद भारत ने परमाणु ऊर्जा का शांतिपूर्ण उद्देश्यों के लिए प्रयोग की नीति का समर्थन करना नहीं छोड़ा।

18 मई 1974 को भारत ने शांतिपूर्ण उद्देश्यों के लिए एक भूमिगत परमाणु परीक्षण किया और पुनः स्पष्ट किया कि भारत शांतिपूर्ण उद्देश्यों के लिए परमाणु ऊर्जा के प्रयोग के प्रति दृढ़ संकल्प है, और उसका परमाणु हथियार बनाने का कोई विचार नहीं है। भारत ने पूर्ण परमाणु अस्त्रों की दौड़ को कम करने के लिए परमाणु अस्त्रों पर पूर्ण प्रतिबंध लगाने के लिए प्रयास किए। 1968 की परमाणु अप्रसार संधि जिस पर भारत ने हस्ताक्षर नहीं दिए, ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमेरिका और सोवियत संघ ने 1977 में इस पर वार्तालाप प्रारंभ हुई। वर्षों की वार्तालाप का कोई परिणाम नहीं निकला। भारत की स्थिति स्पष्ट थी कि वह पूर्ण परमाणु निरस्त्रीकरण में विश्वास रखता है परंतु वह किसी ऐसे समझौते का जो पक्षपातपूर्ण है का विरोध करता है। भेदभाव विरुद्ध भारत के कड़े विरोध के बावजूद तथा भारत जैसे देशों के सुरक्षा हितों की परवाह किए बिना संपूर्ण परीक्षण प्रतिबंध संधि लागू कर दी गई। भारत ने इस पर हस्ताक्षर करने से इंकार कर दिया। विशेषज्ञों के अनुसार वास्तव में इस संधि से एक नई गुणात्मक हथियारों की दौड़ को औचित्य प्राप्त होगा। यह संधि परमाणु अप्रसार संधि की भाँति समानांतर उत्पादन पर प्रभावशाली रोक लगाए बिना लंबवत् उत्पादन के लिए एक लाईसेंस होगा। इस प्रकार ढ़ाई वर्षो तक वार्ताओं में सक्रिय भागीदार रहने के बाद भी भारत संपूर्ण परीक्षण प्रतिबंध संधि का सदस्य नहीं बन सका क्योंकि परमाणु अप्रसार भूमंडलीय निरस्त्रीकरण के मुद्दे तथा भारत की राष्ट्रीय सुरक्षा और सामरिक स्वायत्ता की अवहेलना की गई थी।

मई 1998 में भारत ने तीन परमाणु परीक्षण किए तो अंतर्राष्ट्रीय समुदाय में इसकी निरस्त्रीकरण के प्रति वचनबद्धता पर संदेह व्यक्त किए गए। यद्यपि भारत ने यह स्पष्ट कर दिया था कि ये परीक्षण राष्ट्रीय सुरक्षा तथा तत्कालीन अंतर्राष्ट्रीय स्थिति के संदर्भ में किए गए थे। भारत ने यह घोषित किया कि वह न्यूनतम आवश्यक परमाणविक प्रतिरोधक शक्ति रखेगा और हथियारों की दौड़ में सम्मिलित नहीं होगा। भारत ने परमाणु हथियारों के प्रयोग के संबंध में कभी भी पहल न करने की भी घोषणा की।

इसका विश्वास है कि विश्व स्तर पर 'पहले प्रयोग न करने का समझौता' परमाणु हथियारों के औचित्य को नकारने की दिशा में प्रथम कदम होगा। यह ऐसी संपूर्ण परीक्षण प्रतिबंध संधि के पक्ष में है जो भेदभाव रहित और सार्वभौमिक हो। दूसरे शब्दों में इसके तीन लक्षण होने चाहिए : (i) यह पाँच परमाणु हथियारों वाले देशों सहित सभी देशों के लिए होनी चाहिए; (ii) इस संधि का विस्तार करके परमाणु हथियारों के भूमिगत परीक्षणों पर प्रतिबंध भी लगना चाहिए; और (iii) यह सतत् समय लागू रहनी चाहिए। ऐसी जाँच व्यवस्था विकसित की जानी चाहिए जो भेदभाव रहित हो।

उपरोक्त चर्चा से यह स्पष्ट हो जाता है कि आज का विश्व नए और अधिक विध्वंसकारी परंपरागत और परमाणु हथियारों के अंतहीन भंडारण, विकास और तैनात करने के कुप्रभावों के प्रति पहले से कहीं

अधिक सचेत हैं। निरस्त्रीकरण विश्व के विभिन्न मंचों पर कार्यसूची का एक विषय रहा है। इन सभी प्रयासों में भारत एक महत्त्वपूर्ण सक्रिय भूमिका निभाता रहा है।

मानवाधिकार

जनसाधारण का अधिकांश भाग चाहे वह विश्व के विकसित, विकासशील अथवा अविकसित देशों में रहता हो अधिकारों को प्रत्येक रूप में उपभोग करने में प्रसन्नता अनुभव करता है। सामान्यतः अधिकार मानव के वे दावें हैं जिन्हें समाज द्वारा मान्यता मिलती है तथा जो राज्य द्वारा लागू किए जाते हैं। इन अधिकारों का स्वरूप नैतिक, कानूनी, राजनीतिक अथवा आर्थिक हो सकता है और इनका मिश्रित रूप ही मानव अधिकार कहलाता है जिसका सभी पुरुष और महिलाएँ उपभोग करते है। आधुनिक काल में, इन आधारभूत अधिकारों को अंतर्राष्ट्रीय समुदाय भी मान्यता प्रदान करता है।

भारतीय संविधान जो 1950 में लागू किया गया, इसके निर्माताओं ने मानव अधिकारों की सार्वभौमिक घोषणा को पूरा सम्मान दिया और संविधान के तीसरे भाग में भारतीय नागरिकों के आधारभूत अधिकारों को अत्यधिक व्यापक स्वरूप देकर सम्मिलित किया। इस अध्याय के शेष भाग में हम मानव अधिकारों के विषय में भारत की भूमिका का अध्ययन करेंगे।

मानव अधिकार तथा भारत

हम ऊपर देख चुके हैं कि मानव अधिकारों का (जिनका जो स्वरूप आज दिखलाई देता है) उदय हाल ही में हुआ है। यह कहना गलत न होगा कि द्वितीय विश्व युद्ध के बाद ही इसे महत्त्वपूर्ण धारणा के रूप में देखा जाने लगा था। यह सत्य है कि भारत अपनी सांस्कृतिक परंपराओं के अंतर्गत मानव की गरिमा का समर्थन एवं शोषण, अन्याय और असमानताओं का तिरस्कार करता रहा है। हमारी इस लंबी परंपरा में अनेक विरोधाभासी विचारों जैसे — दूसरों के दृष्टिकोण के प्रति सहिष्णुता की भावना, अहिंसा, प्रेम तथा धार्मिक सार्वभौमिकतावाद तथा मानव के भ्रातृत्व पर बल देने की झलक दिखाई देती है। उपनिवेशवादी युग में व्याप्त दमन भरा वातावरण और इसका विरोध तथा आधुनिक काल में पाश्चात्य देशों के साथ संपर्क ने भारत को मानव अधिकारों से संबंधित एक नई दिशा और समझ दी। भारत में अनेक सामाजिक सुधारकों द्वारा बौद्धिक आंदोलनों के अंतर्गत मानव अधिकारों संबंधी स्थिति को नया आवरण पहनाया गया। यही नहीं, स्वतंत्रता आंदोलन के दौरान मानव अधिकारों के स्वरूप को निखारने वाले अनेक अग्रणी नेता पैदा हुए। ब्रिटिश औपनिवेशिक शासन ने भारत में रहने वाले पुरुषों, महिलाओं, बच्चों, श्रमिकों, कार्यकर्ताओं, कृषकों को प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित किया। इस युग में, पुलिस तथा सुरक्षा बलों ने व्यक्ति के अधिकारों को दबाने में मूलभूत यंत्र के रूप में प्रयोग किया। इस संदर्भ में, भारत के राष्ट्रीय आंदोलन में अनेक मुद्दों जैसे — लोकतंत्र, सार्वभौमिक मताधिकार, शिक्षा और प्रेस की स्वतंत्रता आदि पर विशेष बल दिया गया। इन मुद्दों को जनसाधारण तक पहुँचाया गया और राजनीतिक एवं आर्थिक अधिकारों के विषय में शिक्षा प्रदान की गई। वास्तव में राष्ट्रीय आंदोलन ने मानव अधिकारों की लड़ाई को अनेक प्रकार से उजागर करने में सहायता दी।

स्वतंत्रता के पश्चात् मानव अधिकारों संबंधी चिंता

राष्ट्रीय आंदोलन के नेता, जो संविधान सभा में, भारत के लिए एक नए संविधान की रचना करने के लिए प्रवेश पाए थे, मानव अधिकारों के प्रति प्रतिबद्ध थे। ऐसा मात्र इसलिए था क्योंकि औपनिवेशिक काल

में भारतीयों को इनसे वंचित रखा गया। इसके अतिरिक्त, संयुक्त राष्ट्र संघ के संस्थापक सदस्य के रूप में भारत ने मानव अधिकारों की सार्वभौमिक घोषणा संबंधी सिद्धांतों को बढ़-चढ़ कर स्वीकारा था।

जैसे कि हम पहले अध्ययन कर चुके हैं कि भारत में संविधान निर्माताओं ने जनसाधारण के लिए अधिकारों संबंधी एक व्यापक और विस्तृत व्यवस्था करने में महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई। उन्होंने एक ओर जनसाधारण के नागरिक और राजनैतिक अधिकारों तथा दूसरी ओर सामाजिक और आर्थिक अधिकारों में एक नाजुक संतुलन बनाए रखा। संविधान निर्माताओं ने इन दोनों प्रकार के अधिकारों के पीछे छिपी हुई विचारधारा और आधारभूत लक्षणों को ध्यान में रखते हुए इन्हें एक जैसा सम्मान एवं महत्त्व दिया। संविधान सभा में इन अधिकारों के पीछे एक प्रेरक तत्त्व मानव समानता और गरिमा की वचनबद्धता थी। संविधान के भाग तीन के प्रावधान में राजनीतिक और नागरिक अधिकारों को मौलिक बना दिया गया। यह भाग नागरिकों को समानता व स्वतंत्रता सुनिश्चित करता है। इस भाग में अधिकार न्याय संगत हैं चाहे उन पर तर्कसंगत सीमाएँ भी हैं। आर्थिक और सामाजिक अधिकार राज्य के व्यवस्थापन में आधारभूत बनाने हेतु इन्हें संविधान के चौथे अध्याय में नीति निदेशक सिद्धांतों के रूप में स्थान दिया गया है। यह भविष्य की सरकारों को इन अधिकारों को साकार रूप देने के लिए ऐसी सामाजिक और आर्थिक न्याय व्यवस्था लाने के लिए प्रेरित करता है।

सांविधानिक प्रावधानों तथा संविदाओं के अतिरिक्त संसद के द्वारा पारित कानूनों के आधार पर मानव अधिकारों को क्रियान्वित करने के लिए बहुत सी संस्थाओं का गठन किया है। इनमें सबसे महत्त्वपूर्ण 'राष्ट्रीय मानव अधिकार आयोग' है।

राष्ट्रीय मानव अधिकार आयोग

भारतीय सरकार ने 12 अक्तूबर 1993 में राष्ट्रीय मानव अधिकार आयोग का गठन किया। इसके सदस्यों में एक अध्यक्ष (भारत का भूतपूर्व मुख्य न्यायधीश), सर्वोच्च न्यायालय में कार्यरत या भूतपूर्व न्यायधीश, उच्च न्यायलय का एक वर्तमान अथवा भूतपूर्व मुख्य न्यायधीश, दो ऐसे सदस्य जिन्हें मानव अधिकारों के क्षेत्र में ज्ञान प्राप्त हो, राष्ट्रीय महिला आयोग का, अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति आयोग तथा राष्ट्रीय अल्पसंख्यक आयोग के सभापति सम्मिलित होते हैं। इस आयोग को विस्तृत अधिकार और कार्य सौंपे गए हैं। ये अपने में स्वयं या उत्पीड़ित व्यक्ति द्वारा आवेदन पत्र अथवा किसी निम्न परिस्थितियों में जाँच कर सकता है :

- मानव अधिकारों का उल्लंघन और उल्लंघन में सहायक;
- इस उल्लंघन को रोकने में सरकारी कर्मचारी द्वारा अवहेलना।

इन कार्यो को साकार करने के लिए राष्ट्रीय मानव अधिकार आयोग को निम्नलिखित अधिकार प्रदान किए गए हैं:

- ये मानव अधिकार के उल्लंघन आरोप पर किसी अदालत में चल रही किसी भी मानव अधिकारों के उल्लंघन की कार्यवाही में उस अदालत की अनुमति से हस्तक्षेप कर सकता है;
- वे राज्य सरकार को सूचित करने के बाद संबंधित सरकार के नियंत्रण वाले ऐसे किसी कारावास अथवा ऐसी किसी संस्था का निरीक्षण कर सकता है जहाँ लोगों को उपचार, सुधार अथवा सुरक्षा की दृष्टि में रखा अथवा कैद किया गया हो। आयोग वहाँ रखे गए व्यक्ति की परिस्थितियों के विषय में सिफारिश भी कर सकता है;

- संविधान और उस समय के किसी भी कानून में सुरक्षा के सांविधानिक प्रावधानों की सुरक्षा कर सकता है और उसके प्रभावी क्रियान्वयन के लिए विभिन्न उपायों की सिफारिश कर सकता है;
- आतंकवाद सहित मानव अधिकारों के कार्यान्वयन में बाधाओं को दूर करने हेतु समुचित उपायों की सिफारिश कर सकता है;
- मानव अधिकार संबंधित विभिन्न समझौतों एवं अंतर्राष्ट्रीय उपकरणों का अध्ययन कर, उनके प्रभावी कार्यान्वयन के लिए सिफारिश करता है।
- मानव अधिकार के क्षेत्र में शोध को प्रोत्साहित अथवा समाज में विभिन्न वर्गों को मानव अधिकारों के प्रति शिक्षित करने तथा मानव अधिकारों की सुरक्षा के लिए उपलब्ध साधनों के प्रति जागरूकता बढ़ाने का कार्य प्रकाशन, मीडिया, गोष्ठियों अथवा अन्य उपलब्ध साधनों से कर सकता है;
- यह मानव अधिकार के क्षेत्रों में कार्य कर रही गैर-सरकारी संस्थाओं अथवा संगठनों के प्रयासों को प्रोत्साहित कर सकता है। यह ऐसे अन्य सभी कार्य कर सकता है जिन्हें यह मानव अधिकारों को प्रोत्साहित करने में अनिवार्य है।

राष्ट्रीय मानव अधिकार आयोग के अतिरिक्त भारत में महिलाओं, अनुसूचित जाति एवं जनजातियों, अल्पसंख्यकों तथा अन्य पिछड़ी जातियों के लिए राष्ट्रीय आयोगों का गठन किया गया है। इनके कार्यों में इन विशिष्ट श्रेणियों के अधिकारों को प्रोत्साहन तथा इनकी प्रतिज्ञा सम्मलित है। नागरिकों के कल्याण हेतु सुझाव देता है जिनसे कि वह इन अधिकारों का सुव्यवस्थित ढंग से उपभोग कर सकें।

अंतर्राष्ट्रीय संविदाएँ और गतिविधियाँ

जैसा कि पहले उल्लेख किया जा चुका है कि भारत मानव अधिकार के सार्वभौमिक घोषणा पत्र पर हस्ताक्षर करने वाले देशों में है तथा वह दो अंतर्राष्ट्रीय संविदाओं जैसे नागरिक और राजनीतिक अधिकारों एवं सामाजिक और सांस्कृतिक अधिकारों की अंतर्राष्ट्रीय संविदा को अपनी सहमति प्रदान कर चुका है। यह अन्य सभी मुख्य संविदाओं तथा संयुक्त राष्ट्र संघ की संविदाओं तथा इसके विशिष्ट संगठनों जैसे — अंतर्राष्ट्रीय मजदूर संगठन को अपनी स्वीकृति अथवा अनुमोदन प्रदान कर चुका है। भारत, संयुक्त राष्ट्र मानवाधिकार आयोग में एक सदस्य एवं पर्यवेक्षक के नाते भाग लेता रहा है। भारत ने वंश और रंग के आधार पर मानवाधिकार उल्लंघन के विरोध में मुख्य भूमिका निभाई है। हम पिछले अध्याय में उपनिवेशवाद, रंग भेद, प्रजातिय भेदभाव आदि द्वारा मानव अधिकारों के आधारभूत मूल्यों के उल्लंघन के विरूद्ध भारत के योगदान के विषय में पढ़ चुके हैं।

विशिष्ट मानव अधिकारों के महत्त्व के विषय पर अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर भी बहस चलती रही है पश्चिम में यह सामान्य धारणा रही है कि सामाजिक और राजनीतिक अधिकार अधिक महत्त्वपूर्ण हैं, परंतु भारत के अनुसार सामाजिक और राजनीतिक अधिकारों के साथ सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक अधिकार बराबर का महत्त्व रखते हैं। व्यक्तियों के समूह के रूप में तथा देशों के अधिकार भी समान महत्त्व रखते हैं जैसे विकास का अधिकार। भारत जहाँ मानव अधिकारों का पूरी निष्ठा से समर्थन करता रहा है वहीं अंतर्राष्ट्रीय संबंधों में मानव अधिकारों के राजनीतिकरण का विरोध भी करता रहा है। इसके विपरीत कुछ शक्तियाँ मानव अधिकार उल्लंघन के बहाने दूसरे देशों के आंतरिक मामलों में दखल देने का प्रयास करते रहे हैं।

उपरोक्त से यह स्पष्ट होता हैं कि मानव अधिकार के मुद्दे पर भारत का समर्थन, इसकी प्रतिबद्धता रही है। भारत के संविधान में मौलिक

अधिकार एवं राज्य के नीति निदेशक तत्त्वों में मानव अधिकार के सार्वभौमिक घोषणा पत्र के अनेक अधिकार सम्मिलित हैं। भारत इस घोषणा पत्र एवं अधिकांश अंतर्राष्ट्रीय संविदाओं का हस्ताक्षरकर्ता है। इसने मानव अधिकारों की सुरक्षा एवं प्रसार के लिए अंतर्राष्ट्रीय समुदाय से हाथ मिलाया है और विशेषत: उपनिवेशवाद, रंग भेद, वंशागत भेद और शोषण के विरूद्ध मूख्य भूमिका निभाई है।

मानव अधिकारों के कार्यान्वियन की वचनबद्धता का जहाँ तक प्रश्न है भारत की भूमिका अन्य विकासशील देशों से कहीं श्रेष्ठ रहीं है। इसका सबसे महत्त्वपूर्ण तत्त्व लोकतंत्र की निरंतरता और उसका सशक्त होना है। फिर भी सरकारी मशीनरी, पुलिस, सुरक्षा बलों आतंकवादियों और कट्टरपंथियों द्वारा कभी-कभी मानव अधिकारों का उल्लंघन हुआ है अत: आवश्यकता इस बात की है कि भारत को विकाशील देशों के समक्ष मानव अधिकारों के प्रति सम्मान की दृष्टि स्थापित करने के लिए एक अनुकरणीय उदाहरण बन कर उभरना होगा। मानव अधिकारों के उल्लंघन की व्यापक निंदा होती है।

भूमंडलीकरण

सोवियत संघ के विघटन के बाद शीत युद्ध राजनीति के समाप्त होने, पूर्वी यूरोप के देशों की पुनर्संरचना तथा अंतर्राष्ट्रीय राजनीति में साम्यवाद के कमज़ोर पड़ने से एक नई विश्व व्यवस्था भूमंडलीकरण का मार्ग प्रशस्त हुआ। भूमंडलीकरण की प्रक्रिया 1970 के दशक सें विज्ञान एवं तकनीकी क्षेत्र में हुए विभिन्न विकास की घटनाओं के साथ प्रारंभ हुई। 1990 के दशक से भूमंडलीकरण शब्द का विस्तृत प्रचलन हो गया है। यद्यपि इसकी परिभाषा, उद्देश्य और भूमंडलीकरण के परिणामों को लेकर विचारकों में काफी मतभेद हैं।

भूमंडलीकरण : अर्थ

एन्थोनी गिड्डन्स के अनुसार 'भूमंडलीकरण का अर्थ है : "विश्व व्याप्त सामाजिक संबंधों की घनिष्टता जो दूरस्थ क्षेत्रों को इस प्रकार जोड़ती है कि स्थानीय घटनाओं का रूप मीलों दूर घटने वाली घटनाओं से परस्पर निर्धारित होता है" और इसके विपरीत भी इसी प्रकार एक अन्य विशेषज्ञ रोबर्टसन ने भूमंडलीकरण को इस प्रकार परिभाषित किया है : "भूमंडलीकरण एक ऐसी अवधारणा है जिसका संबंध विश्व के सिकुड़ने तथा पूरे विश्व की चेतना एवं घनिष्ठता से है।" साधारण शब्दों में हम कह सकते हैं कि भूमंडलीकरण वह प्रक्रिया है जिसमें पृथ्वी ग्रह को एक इकाई समझा जाता है या एक भूमंडलीय गाँव समझा जाता हैं जहाँ लोगों के बीच सामाजिक और आर्थिक व्यवहार परस्पर निर्भरता पर आधारित हैं। विश्व को भूमंडलीय मुद्दों और समस्याओं के साथ एक भूमंडलीय समाज माना जाता है जहाँ इन मुद्दों और समस्याओं को भूमंडलीय प्रयास और सहयोग से सुलझाना है। निश्चित रूप से विज्ञान और तकनीकी क्षेत्र में हुई प्रगति ने दुनिया को निकट लाने में सहायता की है। इस घटना में आर्थिक, राजनीतिक, तकनीकी, सांस्कृतिक और पर्यावरण क्षेत्र की विभिन्न गतिविधियों और पारस्परिक क्रियाओं सहित समकालीन जीवन की विशिष्टताओं की विस्तृत शृंखला सम्मिलित है। सूचनाओं, पूँजी और वस्तुओं के तीव्र प्रवाह ने भूमंडलीकरण की धारणा को और अधिक स्पष्ट कर दिया है। भूमंडलीकरण के अंतर्गत अब तक अलग दीखने वाली संस्कृतियाँ और समाज जो अब तक पृथक थे अब एक दूसरे के आमने-सामने आ गए हैं। विश्व अंर्तसंबंधित बन गया है।

विश्व के निकट आने का श्रेय जहाँ इलैक्ट्रॉनिक मीडिया एवं संचार के अन्य साधनों की पहुँच में

चमत्कारिक वृद्धि को दिया जा सकता है। वहीं आर्थिक, राजनीतिक और सामाजिक आदि पारस्परिक क्रियाओं के लिए नीतिगत् ढाँचे के रूप में भूमंडलीकरण का उदय पश्चिमी उदारवादी पूँजीवादी देशों द्वारा पूरे विश्व को बाज़ार पर आधारित आर्थिक व्यवस्था में लाने की एक सोची-समझी चाल है। पर्यवेक्षकों का कहना है कि बड़ी बहुराष्ट्रीय कंपनियों की विश्व के सभी बाज़ारों तक स्वतंत्र पहुँच की सदैव इच्छा रही है। यद्यपि विभिन्न देशों की सुरक्षात्मक नीतियों के कारण उन पर कुछ रोक लगी है। वे अपनी शक्तिशाली सरकारों पर यह दबाव बनाती रहीं हैं कि वे इन कृत्रिम बाधाओं को हटवाएँ तथा पूँजी और सामान संबंधी स्वतंत्र आवागमन की सुविधा उपलब्ध करवाएँ। उनके प्रयासों को समाजवाद के टूटने, संचार तकनीक में क्रांति आने तथा विकासशील देशों की बिगड़ती आर्थिक स्थिति से काफी बड़ा उछाल मिला। संचार के क्षेत्र में नई प्रगति ने तथा विकासशील देशों में बढ़ते कर्जे और घटते उत्पादन ने, विकसित देशों को विश्व बैंक तथा अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष के माध्यम से इन देशों पर यह दबाब डालने में सहायता मिली कि वे अपनी अर्थव्यवस्था को बाज़ार आधारित विश्व अर्थव्यवस्था से जोड़ें तथा बहुराष्ट्रीय कंपनियों के हितों को समायोजित करके एवं अपनी अर्थव्यवस्था को उदार बनाने के लिए ढाँचे में यथोचित परिवर्तन करें। तदुनुरूप अनेक विकासशील देशों ने या तो दबाब में या अपने विकास की आवश्यकताओं के कारण विश्व अर्थव्यवस्था से और अधिक जुड़ने के प्रयास किए हैं। भारत भी इन प्रक्रियाओं से अछूता नहीं रहा है। इसने भी आवश्यकता के अनुसार भूमंडलीय समुदाय का भाग होने के लिए कुछ कदम उठाए हैं तथा इस प्रक्रिया से उत्पन्न कुछ मुद्दों पर अपनी प्रतिक्रिया भी व्यक्त की है।

भूमंडलीकरण और भारत

भारत ने 1980 के दशक के पूर्वार्ध से ही तकनीकी विकास का गर्मजोशी से स्वागत करने के साथ ही भूमंडलीकरण के साथ जुड़ना प्रारंभ कर दिया था। प्रारंभ में विश्व बाज़ार विश्व अर्थव्यवस्था, मुक्त बाज़ार अर्थव्यवस्था जैसे विचारों के प्रति भारत की स्वीकृति काफी कमज़ोर थी। यद्यपि इसने 1980 के दशक के मध्य से उदारीकरण और भूमंडलीकरण की ओर कुछ प्रक्रियाएँ प्रारंभ कर दी थीं। यह 1991 के विदेशी ऋण अदायगी के संकट के कारण ही हुआ कि सरकार ने उदारीकरण की ओर गुणात्मक मोड़ लिया। इसने नीति में अधोलिखित मुख्य परिवर्तन किए :

(i) *व्यापार नीति सुधार :* इस सुधार ने पूर्ववर्ती आयात लाईसेंस व्यवस्था को समाप्त करने की दिशा में कार्य किया। उपभोक्ता वस्तुओं को छोड़कर अवरोधों को दूर किया गया।

(ii) *औद्योगिक नीति सुधार :* इसने कुछ विशिष्ट उद्योगों को छोड़ कर अन्य सभी उद्योगों के लिए औद्योगिक लाईसेंस व्यवस्था समाप्त करने का प्रयास किया। सार्वजानिक क्षेत्र के लिए आरक्षित वस्तुओं को काफी सीमित किया और विदेशी प्रत्यक्ष निवेश को अनुकूल व्यवहार प्रदान किया। बड़े औद्योगिक घरानों द्वारा निवेश पर लगी पाबंदियों को हटाया गया और चरणबद्ध विनिवेश के कार्यक्रम को प्रारंभ किया गया। अप्रवासी भारतीयों को निवेश के लिए अतिरिक्त प्रोत्साहन दिया गया तथा भारतीय उद्यमियों द्वारा बाह्य निवेश को उदार बनाया गया।

(iii) *मुद्रा परिवर्तन की दरों में सुधार :* 1991 में रुपए का अवमूल्यन किया गया। रुपए की आंशिक विनियता 1992-93 में की गई तथा पूर्ण विनियता 1994 के चालू खातों पर की गई।

(iv) *पूँजी बाज़ार में सुधार :* इसे सेबी (भारतीय प्रतिभूति एवं विनियम बोर्ड) के गठन के माध्यम से प्रारंभ किया गया।

(v) *वित्तीय सुधार :* निजी बैंकों तथा संयुक्त क्षेत्र के विदेशी बैंकों को अपने कार्य क्षेत्र का विस्तार करने की अनुमति प्रदान की गई। निजी गैर-बैकिंग वित्तीय कंपनियों की स्थापना के लिए नीतियाँ बनीं।

उपरोक्त के अतिरिक्त सरकार ने उन क्षेत्रों में भी प्रतिस्पर्धा बनाने की कोशिश की है जहाँ अभी तक सार्वजनिक क्षेत्र का एकाधिकार था ; बाज़ार स्पर्धा के लिए बीमा क्षेत्र को भी खोल दिया है; विनिवेश के लिए कुछ निश्चित निर्देश देने का भी प्रयास किया गया। विश्व व्यापार संगठन को सहमति के अनुरूप बहुत सी वस्तुओं पर कर हटा दिया गया।

भूमंडलीकरण के संदर्भ में उपरोक्त उदारीकरण का मूलत: अर्थव्यवस्था के विभिन्न स्तरों पर नियंत्रण एवं विनियमों को हटा कर बाज़ार की ताकतों को अपना रास्ता और दिशा चुनने को सुविधाजनक बनाना। प्रतियोगी बाज़ार में यह आर्थिक मुद्दों के समाधान होने तथा वित्त प्रबंधन में सरकार की सीमित भूमिका का पक्षधर है। व्यापक अर्थ में भूमंडलीकरण शब्द का प्रयोग सामाजिक और राजनीतिक अधिकारों की उपलब्धता के लिए स्थितियाँ पैदा करना, कानून का शासन, सत्ता की जवाबदेही, बहुदलीय व्यवस्था और निष्पक्ष न्याय व्यवस्था बनाने के अर्थ में भी किया जाता है। ये स्थितियाँ सरकारी तंत्र में पारदर्शिता तथा दृष्टि बनाए रखने के रूप में देखी जाती हैं।

संक्षेप में उदारीकरण का अर्थ है : व्यापार और निवेश की स्वतंत्रता, मुक्त व्यापार के क्षेत्र बनाना, घरेलू अर्थव्यवस्था में संसाधन आबंटित करने में सरकारी नियंत्रण को समाप्त करना, विदेशी व्यापार और अदायगी पर लगे प्रतिबंधो को धीरे-धीरे हटाना, विदेशी निवेश ऋण और सहायता की व्यवस्था करना, और तीव्र तकनीकी विकास की व्यवस्था करना आदि। उदारीकरण एक संतुलित बजट, करों में कटौती, सामाजिक सुरक्षा और कल्याण तथा वित्तीय प्रबंधन में राज्य की सीमित भूमिका का पक्षधर है। यह सब्सीडी और सरकारी सुरक्षा तथा संसाधन आबंटन का पक्षधर नहीं है। इसका सुझाव है कि राज्य के अधिक नियंत्रण से अक्षमता, भ्रष्टाचार और कुप्रबंधन बढ़ता है।

वैचारिक मतभेद

यह एक सामान्य विचार है कि भूमंडलीकरण एक वास्तविकता है और इसे नकारा नहीं जा सकता। तब भी दोनों अंतर्राष्ट्रीय और भारत के स्तर पर भूमंडलीकरण के प्रभाव और उपयोगिता को लेकर मतैक्य नहीं है। प्राथमिक रूप से दो प्रकार के विचार हैं : (i) आशावादी; (ii) निराशावादी। पहले वाले भूमंडलीकरण के लाभ बताते है। उनके अनुसार उदारीकरण से पहले आर्थिक नीतियों के सकारात्मक परिणाम नहीं निकल रहे थे। अमीर और गरीब के बीच फासला निरंतर बढ़ रहा था, प्रतियोगिता की कमी के कारण बड़े व्यापारिक घराने औसत सामान को अधिक दामों पर बेच रहे थे लेकिन भूमंडलीकरण और उदारीकरण ने पूँजी और माल की बाजारी क्षमता और परिमाप को बढ़ाया है। इसने बड़ी मात्रा में अप्रयुक्त साधनों को मुक्त किया है जिससे आर्थिक स्थिति में बहुत सुधार हुआ है। भूमंडलीकारण ने अर्थ की आवाजाई को सुविधाजनक बनाया है और अंतर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष तथा विश्व बैंक जैसी संस्थाओं पर जो निर्भरता थी उसको घटाया है। यह उनकी अपनी तकनीक को प्रोन्नत करने तथा भूमंडलीय बाज़ारों तक पहुँचने की महत्त्वपूर्ण प्रक्रिया थी।

भूमंडलीकरण के समर्थकों द्वारा यह भी तर्क दिया जाता है कि सत्ता की जवाबदेही तथा पारदर्शिता को मज़बूत बना कर इसने उदारवादी लोकतंत्र के

प्रसार में सहायता की हैं। इसने भूमंडलीय इलैक्ट्रॉनिक संचार व्यवस्था का निर्माण किया है। वे विभिन्न प्रकार के विचारों को सुनते और समझते हैं। इनके कारण नए सामाजिक आंदोलन जैसे — महिलाओं, किसानों, प्रजातीय समुदायों, विस्थापित लोगों इत्यादि के आंदोलन हुए जिसके कारण अधिक लोग सक्रिय हुए। सांस्कृतिक क्षेत्र में भूमंडलीकरण ने सांस्कृतिक साजो-सामान के भूमंडलीय स्तर पर प्रसार और वृद्धि को संभव बनाया है। इसमें मुद्रित सामग्री, संगीत, दृश्य कलाएँ, सिनेमा और फोटोग्रा.फी, रेडियो और टेलिविज़न सम्मिलित हैं।

भूमंडलीकरण के आलोचक इसे विकसित पूँजीवादी देशों विशेषतः संयुक्त राज्य अमेरिका की प्रभुता की दृष्टि से देखते हैं। उनके अनुसार इसने असमानताओं एवं दूरियों को और बढ़ा दिया है। इस बात के प्रमाण हैं कि उदारीकरण और भूमंडलीकरण की प्रक्रियाओं और नीतियों ने राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय स्तर पर आय और संपत्ति को गरीब से अमीर की ओर पुनर्वितरण को बढ़ावा दिया है। विकसित देशों के आपस में — विकसित एवं विकासशील देशों के मध्य तथा विकासशील देशों में निरंतर अंतर बढ़ रहा है। भूमंडलीकरण के परिणामस्वरूप बेरोज़गारी काफी बढ़ गई है।

कल्याणकारी गतिविधियों में कटौती हुई है, जनसाधारण के उपयोग की वस्तुओं की सब्सीडी घटी है, और दिए जाने वाले वास्तविक वेतन में भी कमी आई है। विदेशी निवेशकों और ऋणदाताओं की शक्ति में वृद्धि हुई है। जहाँ भूमंडलीय बाज़ारों के विस्तार और पूँजी प्रवाह के लिए नीतियाँ बनाने पर अधिक ध्यान दिया जाता है वहीं मजदूरी संबंधी मानक में, गरीबी घटाने और मानव अधिकारों की दिशा में बहुत कम ध्यान दिया गया है। यह कहना गलत न होगा कि भूमंडलीकरण ने बहुराष्ट्रीय कंपनियों के दबाव मे राष्ट्रीय राज्यों की शक्ति को बहुत हद तक अपने घेरे मे ले लिया है।

भूमंडलीकरण के अंतर्गत नव उदारवादी धारणा एक सशक्त विचारधारा के रूप में उभरी है जिसके अंतर्गत मुक्त बाज़ार, निजी संपत्ति एवं उसके इकट्ठे करने पर विशेष बल दिया जाता है। अन्य अवधारणाओं के संबंधों में इनके पास कोई अच्छे विकल्प नहीं है। इसके अंतर्गत संस्कृति को थोपने और प्रभुत्व स्थापना की प्रक्रिया निरंतर बढ़ रही है। केवल टी.वी. और इंटरनेट के माध्यम से बहुराष्ट्रीय कंपनियाँ उपभोगवाद तथा पाश्चात्य मूल्यों को बढ़ावा दे रही हैं। कोक, पेप्सी तथा अन्य प्रसिद्ध) पश्चिमी ब्रांडों के कपड़ों और प्रसाधनों के प्रति पागलपन, इलैक्ट्रॉनिक मीडिया की ही उपज है। अंग्रेज़ी भाषा अन्य क्षेत्रीय भाषाओं के लिए ख़तरा बन कर ऐसी स्थिति में पहुँच चुकी है जहाँ से वापसी असंभव नज़र आती है। आलोचक भूमंडलीकरण के शिक्षा पर पड़ रहे गंभीर प्रभाव की ओर भी संकेत करते हैं। अब शिक्षा का तेजी से व्यवसायीकरण हो रहा है तथा बाजार-आधारित कोर्सों पर अधिक ज़ोर दिया जा रहा है। सामाजिक विज्ञान और कला विषयों को कम महत्त्वपूर्ण समझने से समाज पर बुरा असर पड़ रहा है।

उपरोक्त वर्णन से यह स्पष्ट हो जाता है कि भूमंडलीकरण एक ऐसी प्रक्रिया है जिसमें दूरियाँ समाप्त हो रही हैं और विश्व सिमटता जा रहा है। इसके परिणामस्वरूप, राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था सिकुड़ रही है और धीरे-धीरे अंतर्राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था का अंग बन रही है । इसने देशों की संप्रभुता को भी सीमित किया है। भारत, इस प्रक्रिया का भाग बन चुका है और इन नई वास्तविकताओं में अपने आप को ढालने का प्रयास कर रहा है। भूमंडलीकरण के सामने सबसे बड़ी चुनौती लाभ कमाने पर बल और इसके दुष्प्रभावों से बचने की है। ऐसे कई गंभीर मुद्दे हैं

जिनके अंतर्गत विकसित देश विकासशील देशों पर अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय और व्यापार संगठनों जैसे विश्व व्यापार संगठन को थोप रहे हैं। भारत का मत है कि विकासशील देशों को ऐसे प्रयासों का विरोध करना चाहिए। लेकिन अभी तक विकासशील देशों में इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए आवश्यक सहयोग की कमी है। विकासशील देशों में से कुछ तो विशेषकर अपनी विस्तृत ऋण देयता के कारण संयुक्त राज्य अमेरिका के दबाव में ही कार्य कर रहे हैं। भारत ने अंतर्राष्ट्रीय मंचों पर विकासशील देशों के हितों की सुरक्षा के लिए व्यापार वार्ताओं, सब्सीडी तथा विभिन्न देशों के अधिकारों और दायित्वों के संबंधों में अनेक स्थानों पर पहल की है। इसके साथ-साथ उसने संरचनात्मक समायोजन कार्यक्रम स्वीकृत और कार्यान्वित किए, अपनी अर्थव्यवस्था को विश्व के लिए खोल दिया तथा अनेक विदेशी कंपनियों को अपने यहाँ कार्य करने की अनुमति दे दी है। विद्वानों और राजनीतिक दलों के नेताओं में भूमंडलीकरण की वांछनीयता और इसके परिणामों के संबंधों में गहरे मतभेद हैं। भूमंडलीकरण अब एक वास्तविकता बन गई है इसलिए अब चर्चा भूमंडलीकरण की वांछनीयता अथवा अन्यथा के स्थान पर भूमंडलीकरण के लाभों को बढ़ाने तथा इससे होने वाली हानियों से बचने पर केंद्रित हो गई है।

अभ्यास

1. निरस्त्रीकरण से आप क्या समझते हैं? संयुक्त राष्ट्र द्वारा निरस्त्रीकरण के लिए क्या प्रयास किए गए हैं?
2. भूमंडलीय निरस्त्रीकरण के उद्देश्य को प्राप्त करने की दिशा में भारत की भूमिका का वर्णन कीजिए।
3. भारत ने अप्रसार संधि और पूर्ण परीक्षण प्रतिबंध संधि (सी.टी.बी.टी.) पर हस्ताक्षर क्यों नहीं किए?
4. भारत में मानव अधिकारों को लागू करने के लिए उठाए गए विभिन्न कदमों का वर्णन कीजिए।
5. भूमंडलीकरण के संदर्भ में भारत की क्या भूमिका रही है?
6. भूमंडलीकरण के प्रभावों के विषय में दो भिन्न विचारों का वर्णन कीजिए।
7. निम्नलिखित पर संक्षिप्त टिप्पणियाँ लिखिए :
   - (i) हथियारों की होड़ और इसके प्रभाव
   - (ii) छः राष्ट्रों की पहल
   - (iii) राष्ट्रीय मानवाधिकार आयोग
   - (iv) भूमंडलीकरण का अर्थ

पारिभाषिक शब्दावली

कार्यकर्ता (Activist) : ऐसा व्यक्ति जो राजनीतिक गतिविधियों के लिए लोगों को संगठित अथवा आंदोलित करता है।

वैकल्पिक मत (Alternative Vote) : इस विधि में मतदाताओं को उम्मीदवारों के प्रति अपनी वरीयता अंकित करनी होती है। प्रथम स्तर पर केवल पहली वरीयता को ही गिना जाता है। यदि किसी उम्मीदवार को बहुमत प्राप्त नहीं होता तो सबसे कम मत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार को मिले द्वितीय वरीयता के मतों को शेष उम्मीदवार में बाँट दिया जाता है। मतों के हस्तांतरण का यह विकल्प किसी उम्मीदवार को न्यूनतम निश्चित मत प्राप्त होने तक चलता रहता है।

रंगभेद (Apartheid): दक्षिण अफ्रीका में गोरे, काले और भूरे रंग के आधार पर भेदभाव पूर्ण इस व्यवस्था में गोरों का कालों पर वर्चस्व है। इसका मूल पहलू यह है कि इसमें बहुसंख्यक लोगों को रंग के आधार पर सरकार में भागीदार होने से वंचित कर दिया गया है।

कुलीनतंत्र (Aristocarcy) : विशेषाधिकृत वर्ग अथवा कुलीन माने जाने वाले लोगों द्वारा शासित राज्य की शासन व्यवस्था।

सत्तावाद (Authoritarianism) : यह लोकतंत्र का विरोधी है। यह शासन का ऐसा रूप है जिसमें पूरी सत्ता तानाशाह, सेना के कुछ लोगों अथवा किसी निरंकुश राजा के हाथ में होती है। ऐसा शासन न तो लोगों के प्रति उत्तरदायी होता है और न ही किसी संविधान से बंधा होता है।

बुर्जुआ वर्ग (Bourgeoisie) : इसे पूँजीपती वर्ग भी कहा जाता है जिसके पास उत्पादन के साधन होते हैं, मजदूरों को काम पर लगाता है तथा जिसकी आय का स्रोत लाभ होता है।

पूँजीवाद (Capitalism) : एक ऐसी आर्थिक व्यवस्था जिसमें निजी संपत्ति का स्वामित्व, तुलनात्मक दृष्टि से स्वतंत्र एवं प्रतिस्पर्धात्मक बाज़ार और यह मान्यता कि लाभ कमाने हेतु किसी भी वस्तु का उत्पादन करने के लिए अधिकांश लोगों को रोज़गार प्रदान करना, पूँजीपतियों के हाथ में होता है।

नागरिक स्वतंत्रताएँ (Civil Liberties) : ये ऐसे अधिकार और स्वतंत्राएँ हैं जो अपने आप में महत्त्वपूर्ण हैं तथा उदार और लोकतांत्रिक समान के लिए आवश्यक हैं। अधिकांशतः नागरिक स्वतंत्राओं में भाषण की स्वतंत्रता,

धर्म और विचार की स्वतंत्रता, भ्रमण की स्वतंत्रता, संघ बनाने की स्वतंत्रता, निष्पक्ष न्याय पाने का अधिकार तथा निजी स्वतंत्रता सम्मिलित हैं।

गठबंधन (Coalition): एक ही विरोधी के मुकाबले अनेक विरोधी राजनीतिक दलों का समूहीकरण गठबंधन कहलाता है। आधुनिक विधायिकाओं में किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न होने की स्थिति में गठबंधन बनते हैं। दो या दो से अधिक राजनीतिक दल जिनके पास पर्याप्त बहुमत जुटाने के लिए सदस्य हैं और जो अपने दल की नीतियों में परिवर्तन किए बिना, किसी संयुक्त कार्यक्रम पर सहमत हो जाते हैं तो वे एक मिली-जुली अथवा गठबंधन सरकार बना सकते हैं।

सांस्कृतिक बहुलवाद (Cultural Pluralism) : एक ही समाज में कई प्रकार की संस्कृतियों का साथ-साथ होना सांस्कृतिक बहुलवाद कहलाता है।

समतावादी समाज (Egalitarian Society) : स्वतंत्रता, समानता और न्याय के सिद्धांतों पर आधारित समाज जिसमें सबको सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक क्षेत्रों में निश्चित न्यूनतम समानता उपलब्ध होती है।

सामंतवाद (Feudalism) : ऐसी आर्थिक, राजनीतिक और सामाजिक व्यवस्था जिसमें बड़े-बड़े सामंतों की सेवा करने और आवश्यकता पड़ने पर उन्हें सेना देने के बदले में छोटे सामंतों के पास भूमि का स्वामित्व रहता था।

जी-15 (G-15) : परामर्श और सहयोग के लिए गठित 15 विकासशील देशों का समूह: सितंबर 1989 को बेलग्रेड के गुटनिरपेक्ष शिखर सम्मेलन में आपसी सहयोग और विचार-विमर्श के लिए की गई पहल का परिणाम।

साम्राज्यवाद (Imperialism) : ऐसी व्यवस्था जिसमें एक देश का दूसरे देश पर नियंत्रण रहता है। एक बड़ी शक्ति उपनिवेशवाद अथवा विजय के माध्यम से दूसरे देश पर अपना शासन स्थापित करती है।

उदार लोकतंत्र (Liberal Democracy) : लोकतंत्र का ऐसा रूप जो सीमित सरकार के सिद्धांत को जन सहमति के आदर्श के विरूद्ध संतुलित करता है। इसके उदार लक्षण सरकार पर लगे आंतरिक और बाह्य प्रतिबंधों में झलकते हैं जिन्हें राज्य के शोषण से बचा कर स्वतंत्रता की सुरक्षा की गारंटी देने हेतु लगाया जाता है।

बहुराष्ट्रीय (Multinationals) : विश्व के विभिन्न देशों में सहायक संचालन के आधार पर कार्य करने वाली कंपनियाँ।

राष्ट्र निर्माण (Nation Building) : यह वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा लोग अपने को राष्ट्र के रूप में संगठित व सुदृढ़ करते हैं। यह संस्थाओं, संरचनाओं तथा प्रक्रियाओं के निर्माण को इंगित करता है जिनके द्वारा राष्ट्र को संप्रभु आकार एवं स्वरूप प्रदान होता है।

नव-उपनिवेशवाद (Neo-Colonialism) : पूर्व औपनिवेशिक शक्तियों द्वारा अपने पूर्व-उपनिवेशों पर असमान व्यापार, शासन के हस्तक्षेप, बहुराष्ट्रीय निगमों इत्यादि के माध्यम से निरंतर और अप्रत्यक्ष प्रभाव और

कुछ मामलों में तो नियंत्रण तक को नव-उपनिवेशवाद कहते हैं। इसका प्रयोग साम्राज्यवाद के स्थान पर भी यह जताने को किया जाता है कि औपचारिक उपनिवेशवाद के समाप्त हो जाने के बाद भी यूरोपीय देशों के पास गैर-यूरोपीय देशों पर नियंत्रण बनाए रखने के कई अनौपचारिक माध्यम मौजूद हैं।

उत्तर-दक्षिण वार्ता (North -South Dialogue) : 'उत्तर' का अभिप्राय है : उत्तरी गोलार्द्ध में स्थित उत्तरी अमेरिका, पश्चिमी यूरोप और जापान तथा भूमध्य रेखा के दक्षिण में स्थिति आस्ट्रेलिया और न्यूज़ीलैंड के उन्नत औद्योगिक देश। 'दक्षिण' का अभिप्राय है : एशिया, अफ्रीका और लेटिन अमेरिका के विकासशील देश जो अभी स्वतंत्र हुए हैं और प्राय: प्रति व्यक्ति निम्न आय, गरीबी, सामाजिक पिछड़ापन और बीमारी के लिए गिने जाते हैं। संक्षेप में उत्तर का अर्थ है : अमीर देश और दक्षिण का अर्थ है गरीब देश। इसलिए उत्तर-दक्षिण वार्ता का अर्थ है : उन्नत औद्योगिक देशों और अद्र्धविकसित तथा अविकसित देशों के बीच अधिक साम्यिक, न्यायपूर्ण और संतुलित अर्थव्यवस्था के लिए बातचीत अथवा वार्ता।

नाभिकीय निरस्त्रीकरण (Nuclear Disarmament) : नाभिकीय (परमाणु) निरस्त्रीकरण के लिए संयुक्त राष्ट्र की महा सभा के निरस्त्रीकरण आयोग में नाभिकीय शक्तियों, विशेषत: अमेरिका और सोवियत संघ के बीच बरसों पहले बातचीत हो चुकी है। 1969 से 1979 के बीच दोनों में सामरिक हथियार सीमित करने संबंधी वार्ता हुई थी। इसके बाद 1981 में सामरिक हथियार कम करने संबंधी वार्ता हुई। 1986 और 1988 के बीच गोर्बाचोव और रीगन के बीच नाभिकीय निरस्त्रीकरण को लेकर पाँच बार शिखर वार्ताएँ हुईं। 1980 में अमेरिका और पूर्व सोवियत संघ ने इंटरमीडिएट न्यूक्लियर फोर्स (आई.एन.एफ.) निरस्त्रीकरण समझौते पर हस्ताक्षर किए जो निरस्त्रीकरण की दिशा में प्रथम ही नहीं बल्कि एक बड़ा प्रयास था।

पंचशील (Panchsheel) : *1954 में* भारत और चीन के प्रधान मंत्रियों, जवाहरलाल नेहरू और चाऊ एन लाई ने तिब्बत संधि पर हस्ताक्षर करते समय शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व के पाँच सिद्धांतों का प्रतिपादन किया था। पंचशील के नाम से प्रसिद्ध ये पाँच सिद्धांत अंतर्राष्ट्रीय संबंधों के लिए महत्त्वपूर्ण सूत्र बन गए हैं जो निम्नलिखित हैं।

(i) एक दूसरे की क्षेत्रीय अखंडता और संप्रभुता का परस्पर सम्मान करना;
(ii) परस्पर एक दूसरे पर आक्रमण न करना;
(iii) एक दूसरे के आंतरिक मामलों में हस्तक्षेप न करना;
(iv) समानता और पारस्परिक हित;
(v) शांतिपूर्ण सह-अस्तित्व।

बहुल समाज (Plural Society) : ऐसा समाज जिसमें कई प्रजातियों, भाषाओं, धर्मों और सांस्कृतिक समूह होते हैं। अनेकता से परिपूर्ण समाज तथा विभिन्न तत्त्वों का सम्मिलित रूप। यह एक विषमाँगी समाज होता है।

ध्रुवीकरण (Polarisation) : भिन्न विचारधाराओं के आधार पर शक्तियों का जुड़ना।

गरीबी रेखा (Proverty Line) : समाज में अस्तित्व के न्यूनतम स्तर को परिभाषित करने का एक ढंग। इस स्तर से नीचे आने पर जीवित रहने के लिए न्यूनतम आवश्कताएँ पूरी कर पाना असंभव होगा।

व्यवहारवाद (Pragmatism) : ऐसा सिद्धांत जो किसी प्रयास के व्यवहारिक परिणामों का तथा इसके मानव हितों पर पड़ने वाले प्रभाव का मूल्यांकन करता है।

प्रजातिवाद (Racism) : प्रजातिवाद एक राजनीतिक अथवा सामाजिक विश्वास है जो भिन्न-भिन्न लोगों के साथ उनके प्रजातीय आधार पर व्यवहार को न्यायोचित मानता है।

चुनावी धांधली (Rigging) : मतदान और मतदान प्रक्रिया के साथ धोखेबाजी, अनैतिक अथवा गलत हस्तक्षेप को चुनावी धांधली कहते हैं। इसका उद्देश्य परिणाम को झुठलाना अथवा अपनी विजय को पूर्ण निश्चित करना होता है।

प्राथक्य (Secession) : प्राथक्य का अर्थ है -- एक राजनीतिक व्यवस्था में किसी क्षेत्र द्वारा शेष राज्य से स्वतंत्र होकर एक स्वायत राज्य का स्वयं शासन करना।

पंथनिरपेक्षता (Secularism) : एक ऐसी व्यवस्था जिसमें राजनीति और धर्म को एक दूसरे से अलग रखा जाता है अर्थात् जहाँ राजनीति में धर्म की कोई भूमिका नहीं होती।

दक्षिण-दक्षिण सहयोग (South-South Cooperation) : उत्तर-दक्षिण वार्ता के विरोध में दक्षिण सहयोग को विश्व के 100 से अधिक विकासशील देशों में भाईचारा और एकजुटता बनाने के लिए प्रस्तावित किया गया है। सहयोग का कार्यक्रम बनाने के लिए दक्षिण आयोग बनाया गया। दक्षिण के देशों की कई क्षेत्रीय संस्थाएँ जैसे -- दक्षिण पूर्व एशियाई देशों का संघ (ए.एस.ई.ए.एन), दक्षिण एशियाई क्षेत्रीय सहयोग संघ (एस.ए.ए.आर.सी.) अफ्रीकी एकता संघ (ओ.ए.यू.) अरब राज्यों का संघ लीग (लीग ऑफ अरब स्टेटस) गल्फ सहयोग परिषद् इत्यादि ने पारस्परिक सहयोग और संयुक्त कल्याण को बढ़ाने का कार्य संभाल लिया है।

समग्रवाद (Totalitarianism) : समग्रवाद का निरूपण द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान जर्मनी और इटली के राजनीतिक शासनों, संयुक्त सोवियत संघ गणराज्य तथा पूर्वी यूरोप के साम्यवादी शासनों के दौरान विकसित हुआ। इसमें समग्रता की विचारधारा में विश्वास किया जाता है जैसे -- एक दलीय राज्य, गोपनीय पुलिस तथा सरकार द्वारा पूर्ण नियंत्रित और एकाधिकार के अंतर्गत समाज की आर्थिक, सांस्कृतिक तथा सूचना संरचना। यहाँ राज्य और समाज में कोई भेद नहीं होता।

मजदूर संघ (Trade Unions) : मजदूर संघ प्राय: कृषि क्षेत्र के अधिक औद्योगिक और व्यावसायिक क्षेत्र में काम करने वाले लोगों का संगठित समूह होता है।